

## L'île de Nantes, le projet en marche

"Il s'agit désormais de concevoir et de réaliser un nouveau quartier de centre d'agglomération où puissent cohabiter et se mêler, dans le plus grand respect de l'environnement naturel et urbain, les différentes fonctions qui font la ville."

Jean-Marc Ayrault, Président de Nantes Métropole, Député-Maire de Nantes

# Gouverner la ville par projet

Urbanisme et gouvernance  
des villes européennes

*Gilles Pinson*



SciencesPo.  
Les Presses

# *Gouverner la ville par projet*

---

# *Gouverner la ville par projet*

---

*Urbanisme et gouvernance  
des villes européennes*

Gilles Pinson

Ouvrage publié avec le concours de  
TemiS, le pôle de recherche et de formation sur les territoires  
de l'Université de Saint-Étienne, et du Cluster de recherche 12  
de la Région Rhône-Alpes « Dynamiques sociales et territoriales »

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)  
*Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes* / Gilles  
Pinson – Paris : Presses de Sciences Po, 2009.  
ISBN 978-2-7246-1101-4

RAMEAU :

- Politique urbaine : Pays de l'Union européenne
- Agglomérations urbaines : Administration : Pays de l'Union européenne

DEWEY :

- 710 : Urbanisme – Aménagement du territoire
- 307.3 : Communautés. Questions urbaines

Public concerné : Public intéressé

Photographie de couverture :

*Mur d'accueil du Hangar 32, lieu d'exposition du projet de l'Île de Nantes*

© Samoa

Crédit photographique : Sarah Guilbaud

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

# Table des matières

<i>Liste des sigles</i>	7
<i>Introduction</i>	9
• Une approche du projet par la gouvernance urbaine	15
• Le projet ou le gouvernement « à l'échelle urbaine »	19
• Le projet ou les nouveaux habits de l'action publique urbaine	26
• Structure de l'ouvrage et présentation des cas	35

## I - LE PROJET ET LES POLITIQUES URBAINES

---

<i>Chapitre 1 / DIFFÉRENCIATION</i>	59
• Un nouvel environnement pour l'action publique urbaine	61
• Le projet ou les nouveaux objets de l'action publique urbaine	115
• Uniformisation ou différenciation des agendas urbains?	146
<i>Chapitre 2 / ANTICIPATION</i>	155
• Anticiper dans un monde incertain. Le projet et le renouveau de la planification urbaine	156
• Le projet ou la labilité des objectifs de l'action	166
• Projet, connaissances et posture d'expert	192
<i>Chapitre 3 / MOBILISATION</i>	203
• Instituer des systèmes d'acteurs urbains	204
• Délibérer pour mobiliser et « faire système »	222
• Le projet : un instrument d'action publique durable?	254

## II - LE PROJET ET LA POLITIQUE EN VILLE

---

<i>Chapitre 4 / PLURALISATION</i>	263
• Renouveau des agendas urbains et redistribution des ressources politiques	266
• « Fortunes urbaines » : perdants et gagnants de la nouvelle donne urbaine	282
• Une gouvernance urbaine pluraliste	309
<i>Chapitre 5 / DIRECTION</i>	329
• Gouverner le projet	331
• Projet et <i>leadership</i> politique	346
<i>Chapitre 6 / DÉMOBILISATION</i>	373
• Le projet et l'évasion institutionnelle	374
• Mobilisation des élites, démobilité des masses et segmentation des espaces publics urbains	381
<i>Conclusion</i>	403
<i>Bibliographie</i>	409
<i>Table des documents</i>	419

# Liste des sigles

ACEL :	Association communautaire de l'estuaire de la Loire (Nantes)
Adean :	Agence de développement économique de l'agglomération nantaise (Nantes)
Agam :	Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (Marseille)
Anvar :	Agence nationale de valorisation de la recherche (France)
Auran :	Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise (Nantes)
CBI :	Confederation of British Industry (Royaume-Uni)
CCA :	Conférence consultative d'agglomération (Nantes)
CETE :	Centre d'études techniques de l'Équipement (France)
CIAT :	Conseil interministériel à l'aménagement du territoire (France)
CJD :	Centre des jeunes dirigeants (Nantes)
CMDC :	Central Manchester Development Corporation (Manchester)
COSES :	Consorzio per lo sviluppo economico e sociale della provincia di Venezia (Venise)
CVN :	Consorzio Venezia Nuova (Venise)
Datar :	Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (France)
DDE :	Direction départementale de l'Équipement (France)
Diact :	Direction interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (France)
DPU :	Droit de préemption urbain (France)
DS :	Democratici di sinistra (Italie)
DTA :	Directive territoriale d'aménagement (France)
Epaem :	Établissement public d'aménagement Euroméditerranée (Marseille)
Feder :	Fonds européen de développement régional (Union Européenne)
FULC :	Federazione unitaria lavoratori chimici (Italie)
ITP :	Investire in Torino et Piemonte (Turin)

IUAV :	Istituto Universitario di Architettura di Venezia (Venise)
IVE :	Immobiliare Veneziana (Venise)
LOADDT :	Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (France)
LOF :	Loi d'orientation foncière (France)
MCC :	Manchester City Council (Manchester)
MM :	Marketing Manchester (Manchester)
Mucem :	Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (Marseille)
NIMBY :	Not in my backyard
PADD :	Projet d'aménagement et de développement durable (France)
PCADPEL :	Programme concerté d'aménagement, de développement et de protection de l'estuaire de la Loire (Nantes)
PCI :	Partito Comunista Italiano (Italie)
PIC :	Programme d'initiative communautaire (Union Européenne)
PLU :	Plan local d'urbanisme (France)
POS :	Plan d'occupation des sols (France)
PRG :	Piano regolatore generale (Italie)
PRP :	Piano regolatore portuale (Italie, Venise)
PRU :	Programma di recupero urbano (Italie)
PRUSST :	Piano di recupero urbano e di sviluppo sostenibile del territorio (Italie)
PSI :	Partito socialista italiano (Italie)
Quango :	Quasi non-governmental organisation (Royaume-Uni)
Samoa :	Société d'aménagement de l'ouest atlantique (Nantes)
SCOT :	Schéma de cohérence territoriale (France)
SDAU :	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (France)
SGAR :	Secrétariat général aux affaires régionales (France)
Siman :	Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération nantaise (Nantes)
SRU :	(Loi) Solidarité et renouvellement urbains (France)
TEC :	Training and Enterprise Council (Royaume-Uni)
UDC :	Urban development corporation (Royaume-Uni)
UDP :	Unitary Development Plan (Royaume-Uni)
ZAC :	Zone d'aménagement concerté (France)
ZAD :	Zone d'aménagement différé (France)
ZUP :	Zone à urbaniser en priorité (France)



# Introduction

Nantes, le 3 juillet 1987. *Le Bougainville*, bâtiment de transport militaire, dernier navire construit à Nantes sort des chantiers Dubigeon installés sur la Prairie au Duc, à l'extrémité ouest de ce que l'on n'appelle pas encore l'Île de Nantes. Cette mise à flots est l'épilogue de la lente agonie des chantiers navals de la ville. Leur fermeture marque également la fin d'une ère où l'État central était devenu l'acteur principal des politiques d'aménagement et de reconversion économique dans la ville. C'est l'État qui a orchestré les concentrations successives dans l'industrie navale, qui a programmé la fermeture progressive des sites nantais. C'est également l'État qui a fait de Nantes une de ses métropoles d'équilibre et a tenté de reconverter l'économie locale autour des services. C'est lui qui a aménagé ce que l'on appelle encore dans les années 1980 l'île Beaulieu, pour en faire le siège de nouvelles activités tertiaires.

Vingt ans plus tard presque jour pour jour, le samedi 30 juin 2007, l'éléphant mécanique conçus par les transfuges de la compagnie de théâtre de rue Royal de Luxe, monstre de bois et d'acier de 40 tonnes et de 12 mètres de haut, s'ébroue sur cette Prairie au Duc jadis dévolue à la construction navale. Il emporte dans ses entrailles une trentaine de visiteurs pour une promenade sur la pointe ouest de l'Île de Nantes. L'animal-machine est la première d'une série d'attractions qui devraient redonner vie et fonction à ce vaste espace vide situé en plein cœur de la métropole et en faire une sorte de parc à thème « déglingue » inspiré par l'imaginaire de Jules Verne, natif de la ville. Pour un élu de l'agglomération, interrogé par un journal national du jour, l'enjeu est de « conforter l'image de Nantes comme ville inventive » tout en respectant et célébrant l'identité locale. En effet, « cela se passe, poursuit l'élu, sur un lieu chargé d'histoire de la navale et de la mémoire ouvrière<sup>1</sup> ». Les *Machines de l'Île* ont vocation à devenir l'emblème culturel d'un vaste projet de réaménagement de l'Île de Nantes orchestré par la communauté urbaine de

1. « Un éléphant redonne vie aux anciens chantiers navals de Nantes », Libération, samedi 30 juin 2007.

Nantes, son bras armé, la Société d'aménagement de la métropole Ouest Atlantique (Samoa) et l'architecte-paysagiste Alexandre Chemetoff.

Que s'est-il passé dans l'intervalle, à Nantes, et plus généralement dans les villes européennes ? Énormément de choses mais on se concentrera dans cet ouvrage sur deux phénomènes principaux : la transformation du rôle des villes dans la gouvernance des sociétés contemporaines d'une part ; les mutations intervenues dans les pratiques de la planification et de l'urbanisme d'autre part. La fermeture définitive des chantiers navals nantais met un terme à une période débutée après la seconde guerre mondiale et durant laquelle l'État était devenu l'acteur principal des politiques économiques et urbanistiques dans les villes. En 1987, la donne a déjà commencé à changer. En Europe occidentale, les États confrontés à la diminution de leurs ressources, aux limites posées par l'Union européenne à leur interventionnisme économique mais aussi à l'essoufflement des recettes qu'ils appliquaient pour assurer le développement économique des villes commencent à déléguer aux élites urbaines la définition et la mise en œuvre des politiques de développement et d'aménagement des villes. Dès cette époque, comme l'indiquent Béhar et Estèbe, l'État ne semble plus avoir de projet pour le territoire et les villes. Il n'est plus en mesure « d'élaborer une division spatiale du travail à l'échelle du territoire national, en instituant un système hiérarchique de spécialisations et de complémentarités<sup>2</sup> », ce qui le contraint à « une délégation toujours plus grande des responsabilités d'aménagement du territoire aux collectivités locales. Il n'y a plus donc de projet que local, porté par une commune une agglomération, un pays ou une région<sup>3</sup> ». Le projet de reconversion de l'Île de Nantes à l'initiative de la communauté urbaine de Nantes est le résultat direct de cette délégation de la production du sens des politiques urbaines et de la montée en puissance des villes.

Cette délégation de responsabilités du national vers le local, et notamment vers les villes, se double d'un renouvellement des manières de faire de l'urbanisme et du développement économique. Ici aussi, l'exemple nantais est emblématique de ces mutations. Alors que les services de l'État privilégiaient les solutions d'aménagement consistant à éradiquer la ville héritée, l'urbanisme pratiqué par les villes semble privilégier la valorisation des quartiers anciens ou du patrimoine industriel. Là où les

2. Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, 82, 1999, p. 82.

3. Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *art. cit.*, p. 88.

services de l'État procédaient à une programmation à long terme des aménagements fondée sur une activité de prévision sûre d'elle-même, les élus et urbanistes des villes tendent à agir par touches successives, à intégrer les incertitudes, à planifier de manière plus pragmatique en intégrant les aléas et les opportunités. Enfin, quand l'urbanisme d'État reposait sur un système d'acteurs hiérarchisé accordant une place centrale aux représentants administratifs et techniques de l'État, les dispositifs d'action qui se mettent en place autour des projets urbains contemporains semblent prendre la forme de réseaux associant acteurs privés et publics, techniques et politiques, experts et profanes.

La notion de « projet » subsume ces deux ordres de transformation. Ce n'est pas un hasard, d'ailleurs, si ce vocable et ses différentes déclinaisons – projets de ville, projets d'agglomération, projets urbains, etc. – ont prospéré au cours des deux dernières décennies dans le lexique des politiques urbaines. Cette prolifération a d'abord touché la planification et la prospective urbaines<sup>4</sup>. À partir du milieu des années 1980, après une décennie de reflux, les villes européennes renouent peu à peu avec la planification tout en revisitant ses objectifs et ses modes opératoires. Il s'agit moins alors de prévoir la croissance économique et démographique de la ville et de programmer les urbanisations et équipements qui permettront de canaliser ses effets spatiaux que de définir un positionnement stratégique, de mobiliser les élites urbaines et de mettre en scène cette mobilisation locale par le recours au marketing urbain. Le tout dans un contexte marqué par les processus de décentralisation et de recomposition des politiques territoriales de l'État, par la construction européenne et l'ouverture du Marché unique<sup>5</sup>. Pour marquer le passage d'une approche spatialiste et essentiellement réactive, à une approche stratégique et proactive de la planification, les acteurs de ces processus font un recours croissant à des termes nouveaux – projets de ville, projets d'agglomération – et tendent à délaisser le terme de « plan ».

4. On désignera par ces termes l'ensemble des activités (études, prévisions socio-économiques, programmation, désignation de réserves foncières) consistant à prévoir, représenter et planifier le développement d'une agglomération urbaine. Le degré de précision géographique et de contrainte juridique des documents de planification est souvent moindre que celui des documents d'urbanisme opérationnel et réglementaire.

5. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, direction de l'Architecture et de l'urbanisme, *Le Renouveau de la planification urbaine et territoriale*, Paris, Les éditions du STU, 1993 ; Patsy Healey, Abdul Khakee, Alain Motte et Barry Needham (dir.), *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe*, Londres, UCL, 1997, 288 p.

Dans le domaine de l'urbanisme opérationnel et réglementaire<sup>6</sup>, on observe également à la même époque une généralisation du recours à la notion de projet dans le discours et les pratiques des acteurs. On peut l'expliquer de plusieurs manières. Il y a d'abord une insatisfaction de plus en plus répandue parmi les professionnels vis-à-vis d'une approche par trop juridique de l'urbanisme. Cette approche, incarnée par les procédures du plan d'occupation des sols (POS) en France, du *Piano Regolatore Generale* (PRG) en Italie ou du *Unitary Development Plan* (UDP) en Grande-Bretagne, tend à réduire la pratique de l'urbanisme à la discipline réglementaire des sols et à évacuer tout souci de composition urbaine. Elle est insensible aux qualités de la ville existante, néglige les espaces publics et ne permet pas de traiter les liaisons, les transitions entre les espaces qui constituent la ville. De plus, l'approche de l'urbanisme centrée sur la réglementation de l'usage des sols tend à introduire une trop grande division du travail entre les concepteurs des règlements et les acteurs de la production concrète de la ville (ingénieurs, techniciens, promoteurs, etc.). Enfin, elle tend à diluer la volonté politique, les partis urbanistiques définis par les élus dans les méandres de la formalisation juridique. Sur le fond de ces critiques du plan d'urbanisme, de nouvelles doctrines urbanistiques vont peu à peu émerger dans les décennies 1980 et 1990 puis former système autour de la notion de « projet urbain<sup>7</sup> ».

Ces doctrines ont en commun un certain nombre d'idées. La principale est qu'il faut faire primer le projet global, le dessein d'ensemble – porté par un politique et/ou un concepteur (architecte ou urbaniste) – sur la procédure. L'urbanisme n'est pas qu'une affaire de technique ou de régulation juridique, c'est avant tout une affaire politique. L'aménagement des espaces urbains doit être porté par une vision de la ville – et de la

6. *L'urbanisme réglementaire est l'activité consistant à imposer « une discipline d'utilisation du sol à tous les constructeurs » susceptibles d'intervenir dans la ville et à traduire les dispositions générales contenues dans les documents de planification à une échelle supérieure « en une série d'interdictions et de permissions exprimées dans le style juridique ». L'urbanisme opérationnel consiste pour la puissance publique à dépasser ce rôle de régulateur et peut se définir comme « l'ensemble des procédés permettant à la puissance publique d'entreprendre, à l'intérieur d'un périmètre donné, une transformation de l'espace et du cadre de vie urbain, en exécution du projet qu'elle a retenu, selon le calendrier qu'elle a fixé conformément au budget prévisionnel arrêté » (définitions tirées de Jean-François Tribillon, *L'Urbanisme, Paris, La Découverte, 1990, p. 22 et 51*). Pour faciliter l'exposé et parce que ces deux activités tendent à être de plus en plus imbriquées, nous traiterons ensemble ces deux facettes de l'activité urbanistique en les rassemblant sous la notion de « projet urbain ».*

7. *Patricia Ingallina, Le Projet urbain, Paris, PUF, 2001, 128 p.*

société – et non pas uniquement fondé sur des considérations réglementaires. Le projet doit être porteur de valeurs urbaines, il doit exprimer l'identité des lieux ou d'un territoire. Pour cela il faut réhabiliter les élus comme porteurs et garants du projet. Il faut aussi de développer les moyens de communication du projet, le rendre lisible et discutable, ce que les plans centrés sur la réglementation de l'usage des sols ne permettent pas. Il s'agit aussi de développer des dispositifs d'action inscrits dans la longue durée qui permettront à la fois aux élus de faire partager les partis pris d'urbanisme et de les faire évoluer en fonction des circonstances. Ariella Masboungi, responsable de l'atelier Projet urbain au sein du ministère de l'Équipement, résume la philosophie du projet dans les termes suivants : « Le projet doit être porteur de rêve, d'ambition. Il doit être "intense" pour pouvoir mobiliser, fédérer. Il se doit porteur d'idées simples pour être partagé dans la durée sans être totalement dénaturé. Il est une référence pour l'action. Pensé non comme une image finie mais un processus d'action sur le tissu urbain.<sup>8</sup> »

Dans le domaine de la planification comme dans celui de l'urbanisme réglementaire, la notion de projet semble synthétiser deux changements, distincts mais intimement liés : un changement dans la perception de la ville ; un changement dans les modes d'action qui participent à la fabrication des politiques urbaines.

Premièrement, avec le projet, la ville semble sortir du statut de simple espace à aménager dans lequel l'urbanisme de plan, fonctionnaliste et moderniste l'avait cantonnée. La ville devient tout à la fois un acteur collectif, une société à mobiliser, une équation sociale unique s'exprimant dans un patrimoine bâti, une identité locale qu'il convient de valoriser dans un contexte de compétition territoriale croissante. La thèse qui sera défendue ici est que l'élargissement des vocations de la planification et de l'urbanisme que suscite le projet a une signification qui dépasse les limites de ces deux secteurs de l'action publique urbaine. Il nous dit quelque chose sur la place nouvelle qu'occupent les villes dans le gouvernement des sociétés européennes. Nous pensons qu'aujourd'hui, avec la mondialisation, la recomposition de l'État et la montée en puissance de niveaux politiques infra et supranationaux, les villes sont en passe de prendre une part active à ce gouvernement des sociétés. Les projets sont le signe de la réaction des édiles urbains à cette nouvelle

8. Ariella Masboungi, « *Projet urbain. De la planification au dessin urbain. De l'intention aux réalisations* », ronéo, non daté, non paginé.

responsabilité. Mais il reste à expliquer pourquoi les villes se voient ainsi promues comme échelle politique de premier plan.

Deuxièmement, le projet semble condenser un certain nombre de transformations dans les modes de faire dans la planification et l'urbanisme. En cela, la démarche de projet est souvent opposée à la démarche du plan et ce sur quatre aspects : l'intégration de l'incertitude ; l'organisation d'itération entre les différentes phases de l'action ; le souci de la mobilisation sociale ; les modes de coordination.

D'abord, si le projet prolonge l'effort anticipateur du plan, il intègre la précarité des certitudes que peut procurer cette activité d'anticipation. Les acteurs qui fabriquent et gouvernent la ville sont aujourd'hui confrontés à des incertitudes qui tiennent à la fois au caractère évolutif de l'environnement dans lequel ils agissent et au caractère variable du stock des ressources dont ils disposent, notamment lorsque l'élaboration et la mise en œuvre du projet s'inscrivent dans des temps longs. Ces incertitudes n'exonèrent pas les acteurs de se fixer des objectifs mais ces objectifs doivent pouvoir être réévalués en fonction de l'évolution du contexte et du stock des ressources. Les projets se matérialisent donc fréquemment dans des documents évolutifs, justiciables d'une permanence révision.

Ensuite, la prise en compte des incertitudes conduit généralement les porteurs de projet à concevoir des dispositifs d'action organisant une itération constante entre les phases de définition des problèmes, d'identification des ressources, de décision, de mise en œuvre et d'évaluation. Ces itérations bouleversent également le bel agencement synoptique que la planification rationaliste avait organisé entre les « plans de structure » ou *master plans* à l'échelle métropolitaine (SDAU, SCOT, plans provinciaux en Italie) censés être élaborés préalablement aux plans et documents réglementaires porteurs de prescriptions pour les opérateurs urbains (POS, PLU, PRG). Aujourd'hui, on admet volontiers que ces deux types de projets doivent être élaborés parallèlement et s'influencer réciproquement.

Ensuite, le projet érige la mobilisation permanente des acteurs en aspect central de l'activité planificatrice et urbanistique. Le plan correspondait à une période d'abondance des ressources et à leur concentration dans les mains de quelques acteurs clés (essentiellement étatiques). La mobilisation des ressources et donc la capacité d'action ne dépendaient pas ou peu de la mobilisation des acteurs. Par ailleurs, le plan correspondait à une période où la compétition territoriale n'était pas un enjeu central, où l'État n'exigeait pas une mobilisation locale forte pour accorder ses subsides. Le projet, à l'inverse, correspond à des temps de rareté

et de dispersion des ressources dans les villes et de fortes pressions sur les élites pour qu'elles constituent des coalitions urbaines capables de se mobiliser pour saisir des opportunités. La capacité d'action collective dépend désormais de la capacité à mobiliser en permanence les acteurs, groupes et institutions qui composent la ville et à articuler leurs ressources. Avec le projet, l'urbanisme et la planification deviennent des activités sociales permanentes de mobilisation locale.

Enfin, alors que le plan privilégiait des modes de coordination et de mise en cohérence des opérateurs urbains de type hiérarchique (le règlement, le document opposable au tiers, la légitimité de l'élu et de l'expert), les démarches de projet semblent articuler ces régulations hiérarchiques avec des modes de coordination recourant à la confiance, aux partages d'un certain nombre de valeurs, d'une identité. Dans des contextes urbains devenus pluralistes, les projets semblent inaugurer de nouvelles manières de faire agir collectivement des acteurs à la fois autonomes et interdépendants.

## — Une approche du projet par la gouvernance urbaine

Ce foisonnement des références au projet dans les politiques urbaines n'a guère suscité l'intérêt de la science politique. Cette indifférence contraste avec la curiosité qu'il a suscitée en géographie, en aménagement et en urbanisme<sup>9</sup>. Dans ces disciplines, les positions vis-à-vis de l'objet « projet » varient du scepticisme au vif intérêt pour les transformations pour les transformations induites par les démarches de projet, en passant par des postures très critiques.

9. Outre les travaux déjà cités, cf. Olivier Chadoin, Patrice Godier et Guy Tapie, *Du politique à l'œuvre*. Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián. Systèmes d'acteurs des grands projets urbains et architecturaux, *La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube*, 2000, 237 p. ; Bernard Haumont, « Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches. Le projet urbain », *Les Cahiers de la recherche architecturale*, 32-33, 1993, p. 103-110 ; Alain Motte (dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Paris, *Juris-service*, 1995, 272 p. ; Franck Scherrer, « Projet », dans Serge Wachter et al., *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, *La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube-Datar*, 2000, p. 63 ; François Tomas, « Projets urbains et projets de ville », *Les Annales de la recherche urbaine*, 68-69, 1995, p. 134-143 ; Jean-Yves Toussaint et Monique Zimmermann (dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, *Sprimont, Mardaga*, 1998, 201 p.

Un premier type de questionnements porte sur le degré de nouveauté des pratiques en matière d'urbanisme et de planification que les vocables de projet de ville et de projet urbain subsument. Pour certains auteurs, le projet ne serait qu'un avatar des « conduites d'anticipation<sup>10</sup> », caractéristiques de la modernité occidentale et de son obsession de la maîtrise du temps prospectif et de la nature. Dès lors, le projet ne serait qu'un nouveau label donnant l'attrait du neuf à des pratiques éprouvées de planification urbaine. Pour d'autres, le projet serait au contraire une forme d'action rompant avec les formes traditionnelles de la planification. Dans cette perspective, le projet est opposé au plan. L'accent est notamment mis sur les transformations des pratiques d'anticipation qu'implique le passage du plan au projet. Avec le plan, les acteurs des politiques urbaines prétendaient définir précisément de quoi serait fait l'avenir et élaborer des mesures précises en conséquence ; dans la démarche de projet, ces mêmes acteurs reconnaissent le caractère partiellement incommensurable du futur, la précarité des certitudes que procure l'activité d'anticipation et savent que les objectifs qu'ils en déduiront seront justiciables d'une constante révision. Ce qui distingue également le projet du plan, c'est qu'alors que ce dernier valait par la validité scientifique de ses prévisions et prescriptions, par les normes d'usage du territoire qu'il disposait, le projet vaut davantage par les processus qu'il met en branle. Dans un contexte de rationalité limitée et de multiplication du nombre des acteurs participant aux politiques urbaines, il s'agit désormais de construire des orientations d'action, des visions d'ensemble qui auront fait l'objet d'un consensus au fil de processus interactifs et d'ajustements mutuels entre les acteurs impliqués. Enfin, le projet rompt avec l'ordonnancement linéaire des phases de l'action et la division stricte du travail qui caractérisaient le plan. La nécessité de s'assurer régulièrement du partage des objectifs mais aussi de réviser ces objectifs au regard d'un contexte d'action en constante évolution fait du projet un processus caractérisé par des allers-retours entre les différentes phases mais aussi entre les différentes échelles et temporalités de l'action. Alors que le plan limitait dans le temps l'activité planificatrice au moment de la conception du plan, le projet intègre les phases de mise en œuvre et de gestion et tend à faire de la planification une activité sociale continue. Ainsi, la relance de la planification urbaine autour des démarches de projet dans les villes européennes s'accompagne-t-elle d'une dilatation

10. Jean-Pierre Boutinet, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 1993, p. 11.



temporelle de l'activité planificatrice et d'un bouleversement des hiérarchies classiques entre les différents types de plans.

Si cette opposition entre projet et plan est à nuancer, elle permet néanmoins de tracer les contours et l'ambivalence du premier, forme d'action faite à la fois de volontarisme, d'anticipation et de confrontation continue des choix à un environnement mouvant. Boutinet formule parfaitement cette ambivalence lorsqu'il indique que le projet « caractérise cette conduite éminemment personnelle par laquelle je concrétise ma pensée, mes intentions à travers un dessin approprié » mais qu'il est, « en même temps, cette conduite éminemment relationnelle qui me fait communiquer à autrui mes intentions pour le laisser juge de leur contenu<sup>11</sup> ». Le projet est le fait d'un acteur capable d'affirmer une volonté et de poursuivre de manière rationnelle ses objectifs, de les tenir dans la durée. En même temps, cet acteur est contraint de négocier en permanence le contenu de son projet avec son environnement, qui en devient presque le coproducteur. Les choix qui constituent le projet apparaissent comme les produits de processus d'interactions, d'ajustements entre acteurs et groupes qui rendent difficile leur imputation et qui risquent de transformer les intentions initiales de cet acteur.

Le deuxième type de questionnement autour du projet dans les politiques urbaines porte sur les transformations en termes idéologiques et d'objectifs de l'action publique urbaine que recouvre le passage du plan au projet. Pour certains auteurs que l'on pourrait classer dans une perspective de sociologie urbaine critique<sup>12</sup>, le projet est un terme attractif qui cache l'abandon des objectifs de redistribution que comportait l'urbanisme de plan. Centré sur la régulation du droit des sols et la production de logements et d'équipements collectifs, le plan d'urbanisme était l'instrument d'un État redistributeur, œuvrant contre les inégalités sociales en agissant sur l'espace et la rente foncière. Le projet, lui, serait l'instrument mis en œuvre par des villes de plus en plus exposées à la compétition territoriale du fait de l'abandon progressif par les États centraux des politiques de solidarité territoriale. Il serait le fait de villes ayant opéré un virage entrepreneurial<sup>13</sup> et contraintes de mettre en œuvre des politiques urbaines visant à constituer une offre urbaine attractive

11. Jean-Pierre Boutinet, *Psychologie des conduites à projet*, Paris, PUF, 1993, p. 5.

12. Philippe Genestier, « Que vaut la notion de projet urbain ? », *L'Architecture d'aujourd'hui*, 288, 1993, p. 40-46 ; Francesco Indovina (dir.), *La città occasionale*, Milan, Franco Angeli, 1993, 448 p.

13. David Harvey, « From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism », *Geografiska Annaler*, 71B (1), 1989, p. 3-17.

pour les entreprises et les classes sociales mobiles. Avec la vogue des projets, des enjeux tels que la construction d'une image, la définition d'un positionnement stratégique, la création d'un « *good business climate*<sup>14</sup> » font leur apparition à l'agenda des villes européennes. La reconquête des quartiers centraux, la réalisation d'équipement et d'espaces publics de prestige, le recours à la signature d'architectes vedettes deviennent des passages obligés. Pour les critiques du projet, le passage d'un urbanisme de plan à un urbanisme de projet se fait donc au détriment des groupes sociaux les plus démunis, ceux que la désindustrialisation et la réforme des États providence semblent déjà toucher en priorité et que les politiques d'urbanisme de l'État keynésien contribuaient à protéger.

Si ces travaux permettent de donner une première définition du projet et de décrire certaines de ses caractéristiques et ambiguïtés, ils n'épuisent pas à notre sens l'intérêt de cet objet. Surtout, ils ne permettent pas de penser ensemble les deux niveaux de changement qu'incarne le projet et que nous avons évoqués plus haut : le changement de la place des villes dans les processus de gouvernement des sociétés européennes, d'une part ; les transformations des objectifs et des modes opératoires de l'action publique urbaine, d'autre part. La science politique peut être utile pour donner un sens à ces deux niveaux de changement et à leurs interrelations. C'est pourquoi nous proposons ici une approche politiste des dynamiques de projet.

Plus précisément, nous situons notre analyse dans le cadre offert par les travaux sur la gouvernance urbaine. Ce chantier de recherche, balisé et investi par des auteurs comme Le Galès, Borraz, Jouve ou Lefèvre en France, Harding, Stoker et John au Royaume-Uni, Bagnasco, Dente et Perulli en Italie ou encore Stone aux États-Unis, permet de tenir ensemble l'analyse de deux dimensions trop souvent séparées dans les travaux portant sur les politiques urbaines en général, et sur le projet en particulier : le changement d'échelle du gouvernement des sociétés contemporaines d'une part ; les transformations des formes de l'action publique d'autre part. Or, il nous semble que c'est précisément ces deux mutations fondamentales que le projet articule et incarne. Les projets sont, ce sera la première thèse de cet essai, le signe d'un « retour des villes européennes<sup>15</sup> » comme lieux d'investissement public et privé, de

14. John Logan et Harvey Molotch, *Urban Fortunes : The Political Economy of Place, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1987, p. 59.*

15. Patrick Le Galès, *Le Retour des villes européennes, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 453 p.*

production de politiques publiques mais aussi de définition de l'intérêt général, de reconstitution de réseaux associant les différentes élites et, pourquoi pas, de redéfinition des identités et des allégeances politiques. Cette réhabilitation des villes comme espaces et acteurs politiques de premier plan se double d'un autre phénomène : la transformation des modes de fabrication de l'action publique. Les villes sont devenues, et c'est la deuxième thèse de l'ouvrage, des lieux où s'inventent de nouvelles formes d'action collective et les projets condensent un grand nombre d'innovations intervenues dans ce domaine.

## — Le projet ou le gouvernement « à l'échelle urbaine »

La première ambition de l'ouvrage est donc de montrer que la multiplication des démarches de projet dans les villes correspond à un phénomène global de redistribution de l'autorité politique entre les différents niveaux territoriaux et de changement d'échelle des processus de gouvernement des sociétés européennes. La thèse qui sera développée au fil de ces lignes est que les villes européennes font partie des principaux bénéficiaires de ce phénomène et que les projets sont une des manières pour les villes de saisir cette opportunité et de redevenir des espaces politiques de premier plan. Espaces à l'échelle desquels se fabriquent des politiques publiques, se construisent des compromis politiques et sociaux, des représentations partagées de l'avenir de la communauté, se redéploient les logiques de domination et d'allégeance politique et se construisent les conditions d'une intégration des sociétés européennes.

Confrontées à une compétition territoriale de plus en plus féroce, à des stratégies de firmes mais aussi à des politiques territoriales des États nationaux tendant de plus en plus à mettre les villes en concurrence entre elles, les villes ont été amenées à élaborer des projets à des fins de communication externe et de mobilisation interne. L'élaboration de ces projets est l'occasion à la fois de « scruter » l'environnement, d'y discerner des opportunités et des menaces, de définir un positionnement de la ville face à ses concurrentes, mais aussi de mobiliser et mettre en réseaux les élites, les institutions et différents groupes sociaux qui la composent. Ils semblent donner aux villes la capacité d'agir sur la scène internationale tels de véritables acteurs collectifs, de faire valoir une volonté et des intérêts au même titre que les États ou les Régions.

Mais pourquoi les villes redeviennent-elles des acteurs et des espaces politiques de premier plan ? Tout l'intérêt des travaux sur la gouvernance urbaine est de répondre à cette question en mettant en relation le « retour des villes » avec deux séries de phénomènes intimement liés : les transformations du capitalisme et des systèmes productifs d'une part ; l'évolution des formes d'organisation politique d'autre part.

Les travaux sur la gouvernance urbaine puisent une grande partie de leurs postulats et de leurs hypothèses de travail dans les travaux de géographie économique, d'économie politique et de sociologie économique qui tentent d'expliquer les mécanismes de redistribution de l'autorité politique et plus particulièrement la montée en puissance des villes par les transformations du capitalisme et des systèmes productifs. Ces travaux s'accordent pour dire qu'à partir de la décennie 1970, le capitalisme est entré dans une nouvelle phase de son évolution que l'on qualifiera de postfordiste. Ce tournant va notamment avoir pour effet de renouveler les formes d'ancrage territorial des systèmes productifs et de bousculer l'échelle politique qui avait dominé jusque-là, l'échelle stato-nationale. À partir du XIX<sup>e</sup> siècle, la place prééminente prise par les industries lourdes (charbon, acier, chemin de fer) dans le développement économique des sociétés européennes, les guerres puis le développement des politiques industrielles et de protection sociale avait fait de l'État un acteur central du développement du capitalisme et de l'espace stato-national l'échelle centrale de l'organisation de ce développement. L'Europe des Trente Glorieuses est composée d'économies nationales, de sociétés nationales, de champions industriels nationaux, le tout fortement régulées par les administrations étatiques. C'est le triomphe du « capitalisme organisé<sup>16</sup> » et de ce que Jessop a appelé le « *national keynesian welfare State*<sup>17</sup> ». Dans cette configuration, les villes ne sont pas (ou plus) des lieux à partir desquels se pense et s'organise le développement économique, mais des espaces dépourvus de toute autonomie placés sous l'aile protectrice de l'État central qui les aménage, les équipe et les dote des institutions de l'État-Providence.

La donne change avec le tournant postfordiste qui s'amorce dans les années 1970. La crise des industries traditionnelles, la concurrence des

16. Scott Lash et John Urry, *The End of Organised Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1987, 248 p.

17. Bob Jessop, « *Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-fordist Political Economy* », *Studies in Political Economy*, 40, 1993, p. 7-39.