

Métropoles Européennes en Projet



Stratégies de Développement rapport final des Métropoles Européennes groupe de travail EUROCITÉS/EDURC



Development Strategies *final report* in European Cities EUROCITIES/EDURC working party

for english translation, turn to back cover

Septembre 2000



avant-propos

Lyon ressent depuis longtemps, dans ses relations avec les autres villes européennes, le besoin d'échanger et de lancer des projets de coopération concrets. C'est ainsi que nous avons participé à la fondation du réseau Eurocités en 1986, et que nous avons toujours voulu jouer un rôle actif dans la vie de ce réseau, en siégeant 12 ans au Comité exécutif, en participant à plusieurs commissions et en animant des groupes de travail sur l'impact de l'arrivée du train à grande vitesse dans les villes et sur le tourisme urbain. Aujourd'hui j'ai le plaisir de vous présenter les résultats du groupe de travail que Lyon a mis en place en 1998 dans le cadre de la Commission Développement Economique et Régénération Urbaine, sur les Stratégies de Développement des Métropoles Européennes. Comme de nombreuses villes européennes, Lyon a engagé une démarche prospective et stratégique, pour doter l'agglomération d'un projet de développement global, afin de répondre aux enjeux de son territoire dans le nouveau siècle. Elle a proposé d'inscrire cette démarche au sein d'une réflexion collective menée avec les Eurocités, car aujourd'hui à l'évidence on ne peut pas réfléchir à son avenir sans regarder ce qui se passe dans les autres cités européennes. Les villes ont tout à gagner à se mobiliser autour de projets de coopération forts au-delà de leur espace de proximité, en utilisant les possibilités offertes par la diversité des membres des Eurocités. Le Projet d'agglomération lyonnais a bénéficié d'un enrichissement incontestable grâce à la quinzaine de villes européennes associées à ce travail, qui ont fait part de leurs multiples propositions et initiatives, et je les remercie pour cette contribution. Enfin je veux souligner l'intérêt de poursuivre ce type de démarche, sous d'autres formes ou sur d'autres thèmes, pour permettre aux métropoles de mieux se connaître, et ainsi contribuer à un renforcement d'une Europe des villes, que l'Union européenne commence à reconnaître et à prendre en compte depuis le Forum urbain de Vienne de 1998.

*Le Vice-Président du Grand Lyon
chargé de la stratégie d'agglomération*

Métropoles Européennes en Projet



SOMMAIRE

Introduction :

Pourquoi les villes européennes
engagent-elles une démarche stratégique ?

1. La démarche stratégique : quelles méthodes ?

**1.1 L'échelle et le pilotage de la démarche
stratégique :** le contexte institutionnel
de la planification stratégique

1.2 L'animation de la démarche stratégique

- L'organisation de la démarche stratégique
- La communication et la participation

**1.3 La mise en œuvre de la démarche
stratégique**

- L'objet du partenariat
- Les avantages et les limites des différents types de partenariat
- L'évaluation et la veille stratégique

2. Les orientations de la démarche stratégique : quels défis et quels axes stratégiques ?

2.1 Les défis : points communs et différences

2.2 Les axes stratégiques, les projets

- Stratégie sectorielles ou stratégie transversale et intégrée ?
- Les grands projets comme levier d'une stratégie
- Les grands événements comme accélérateur du développement
- L'intégration sociale : le défi à relever

Conclusion

intro

introduction

démarche

Pourquoi les villes européennes

On assiste depuis quelques années à une montée en puissance des enjeux du fait urbain dans le contexte de la mondialisation. Celle-ci se caractérise au niveau des villes par des incertitudes, liées au caractère désormais complexe des sociétés locales. La mondialisation a une double conséquence : la diffusion et la standardisation des formes de modernité et des styles de vie (aéroports, centres urbains, architecture, services, mode, culture...) ; et dans le même temps, l'affirmation d'identités multiples, les villes étant devenues le lieu d'expression du multiculturalisme, de la reconnaissance des racines et de la proximité. Les grandes mutations des sociétés urbaines sont le résultat de la conjugaison de ces deux aspects a priori contradictoires, qui s'interpénètrent. Quatre thèmes rendent particulièrement compte de ce phénomène :

- le besoin de sens ressenti par les habitants ;
- le besoin de participation, et en même temps l'individualisme des comportements ;
- l'impératif de l'environnement en tant qu'enjeu d'équilibre écologique, mais aussi de qualité de vie ;
- la montée en puissance de l'immatériel, qui se traduit par la société de l'information.

Ces raisons expliquent le passage d'une conception traditionnelle de la planification, produite par la puissance publique et centrée sur le territoire, à la stratégie, qui privilégie une dynamique de développement global et intégré à partir de projets. Aujourd'hui, beaucoup de métropoles européennes sont engagées dans une démarche stratégique, qui se justifie par des raisons communes mais aussi propres à chaque situation. L'ouverture du marché européen et la mondialisation ont pour conséquence une intensification de la compétition entre les aires métropolitaines à l'échelle européenne voire mondiale. Les villes doivent de plus en plus faire valoir leurs atouts et montrer leurs spécificités particulières de manière à rayonner et à être lisibles sur la scène internationale, et ce à leur mesure, quel que soit leur rang dans l'armature urbaine. De plus, la ville cristallise aujourd'hui les dysfonctionnements majeurs de nos sociétés, avec la fragmentation sociale et l'exclusion, les déséquilibres territoriaux, un environnement et une qualité de vie menacés. Ces enjeux endogènes et exogènes amènent les villes à se poser la question de leur avenir de manière différente, à s'ouvrir au monde et aux sociétés locales, pour rechercher un développement à la fois dynamique et équilibré. Comment bâtir une agglomération à la fois compétitive et rassemblée, voilà bien l'enjeu.

Engagent-elle une démarche stratégique ?

La planification stratégique est un champ assez nouveau, puisque les premières démarches remontent à la fin des années quatre-vingt et c'est depuis ces quelques années seulement qu'elles se généralisent dans tous les pays d'Europe. Si l'intérêt de définir une ambition pour un territoire et de se donner les moyens pour atteindre cette ambition est évident, l'animation et le pilotage de la démarche posent encore de nombreuses questions. C'est précisément pour comprendre les mécanismes et les outils de la planification stratégique que Lyon a souhaité mettre en place en décembre 1998 un groupe de travail sur les Stratégies de Développement des Métropoles Européennes dans le cadre de la Commission Développement Economique et Régénération Urbaine des Eurocités. Imaginé comme une plate forme d'échange pour faire avancer nos réflexions internes sur la planification stratégique, ce groupe a réuni une douzaine de villes européennes, de taille et de pays différents, qui se sont réunies tous les deux mois pendant près de 2 ans, à chaque fois dans une des villes. Cette méthode de travail nous a permis d'être proche de la réalité des villes visitées ; de comprendre leurs enjeux et leurs stratégies et d'en tirer des enseignements utiles dans nos propres démarches internes ; et enfin d'aborder en profondeur les questions clés relatives à la planification stratégique, à savoir la communication, la participation, le

partenariat, l'évaluation, les grands projets et la dynamique événementielle comme leviers de la stratégie.

Le groupe de travail a eu depuis le début le souci de partager ses résultats avec le plus grand nombre. Les quinze numéros de la newsletter "Métropoles Européennes en Projet"¹ présentent à chaque fois la stratégie d'une ville européenne, en cherchant à mettre l'accent sur les aspects particulièrement innovants de sa démarche. Le rapport présenté aujourd'hui reflète les enseignements de deux années d'échange entre les villes du groupe de travail. Sa vocation est de donner un éclairage sur ce qu'est une stratégie de développement aujourd'hui, de présenter la boîte à outils dont dispose les villes, quel que soit leur rang et leur contexte, pour conduire une stratégie de développement, et enfin de mettre en avant différentes initiatives innovantes repérées dans les villes.

La démarche de ce groupe de travail montre, à sa mesure, que l'Europe des villes est en train de se faire. Deux ans après le premier Forum urbain de Vienne et quelques mois avant la publication du Livre blanc de la Commission Européenne "Promouvoir de nouvelles formes de gouvernance européenne", ces travaux apportent une contribution aux réflexions sur le rôle que peuvent, doivent et veulent jouer les villes en Europe.

¹ - Bilbao, Stuttgart, Turin, Munich, Malmö, Birmingham, Barcelone, Stockholm, Nancy, Utrecht, Lille, Leeds, Nantes, Brno, Lyon.



La démarche stratégique: quelles méthodes ?

Les villes qui engagent une démarche stratégique cherchent toutes à innover quant aux méthodes d'élaboration et de mise en œuvre des plans stratégiques. Ceux-ci reflètent les aspirations de notre époque et ainsi marquent une certaine rupture par rapport aux conceptions classiques de la planification. Nos travaux ont très rapidement fait apparaître des "outils" incontournables pour assurer l'animation et la mise en œuvre de ces démarches, comme la participation, la communication, le partenariat ou l'évaluation. Cependant, mêmes si certains modèles semblent se dessiner, chaque ville, métropole, ou aire métropolitaine s'inscrit dans un contexte national et local qui a une influence majeure sur sa capacité à prendre en main son avenir. Cette situation va se traduire concrètement par une grande diversité d'approches. Ainsi, si les villes s'accordent sur ces "outils", la manière de les utiliser répond à leur propre environnement local et national, et à leurs propres enjeux.

1/1 L'échelle et le pilotage de la démarche stratégique le contexte institutionnel de la planification stratégique

Influence des modes d'organisation des territoires urbains

Il existe en Europe une grande diversité dans l'organisation des territoires urbains. La configuration territoriale a été remodelée profondément ou plus modestement dans la plupart des pays européens, de manière à l'adapter à la réalité. Ainsi, les communes britanniques ont en moyenne 100 000 habitants, et à l'opposé, 80 % des 36 500 communes françaises comptent moins de 2000 habitants. Ces différences ont des conséquences majeures au niveau des aires métropolitaines.

Les pays qui ont pratiqué massivement la fusion de communes dans les années soixante-dix comme les pays du Nord de l'Europe, disposent aujourd'hui d'entités urbaines élargies qui correspondent plus ou moins à la réalité socio-économique de l'aire urbaine. Le périmètre de la ville de Leeds dépasse même celui de sa zone urbaine. Mais dans certains cas, les périmètres définis il y a 30 ans sont à nouveau en décalage. Cette situation s'observe par exemple à Munich, Barcelone et Turin, mais le poids de la ville centre dans l'aire métropolitaine leur permet certainement de jouer un rôle non négligeable à cette échelle. Cette situation présente cependant un handicap : Barcelone perçoit aujourd'hui les limites d'une aire métropolitaine fragmentée, qui est source de fragilité dans une période de concurrence internationale très tendue, et aussi d'incohérences entre les différentes options stratégiques choisies et mises en œuvre.

La France a compensé son incapacité à réformer profondément son armature territoriale par un développement important de l'intercommunalité. Toutes les grandes agglomérations françaises sont dotées de structures de coopération intégrées, dont la communauté urbaine représente le modèle le plus abouti. Le mouvement vers une affirmation d'un gouvernement métropolitain s'est développé au cours des années quatre-vingt-dix, et pas

seulement en France. L'Allemagne est un pays particulièrement innovant en la matière : la Région Métropolitaine de Stuttgart s'est dotée dès 1994 d'un parlement métropolitain élu au suffrage universel direct, un nouveau mode d'organisation métropolitaine verra le jour à Francfort en mars 2001 et une réforme est en cours à Hanovre. L'Italie a voté la loi 265 en 1999 pour essayer de mettre en place une forme de gouvernement métropolitain, après l'échec de la tentative de 1992.

zoom

Les agglomérations de Lille, Lyon, Nancy et bientôt Nantes - les quatre métropoles françaises du groupe de travail - sont dotées d'une Communauté urbaine, un établissement public de coopération intercommunale, disposant d'une représentation politique au second degré. La communauté urbaine possède une fiscalité propre et des compétences multiples. D'abord destinée à organiser les services urbains, elle évolue vers des fonctions stratégiques de premier plan, notamment en matière de planification territoriale, d'aménagement, et de développement : elle acquiert en 1992 la compétence en matière de développement économique et elle est aujourd'hui en mesure de prendre en charge des équipements d'intérêt d'agglomération, y compris dans le domaine culturel. En France, la coopération intercommunale est un outil indispensable pour aborder les grands enjeux de développement à un niveau plus global, mais elle se heurte au fait qu'il n'existe pas de périmètre pertinent définitif. Au-delà de la recherche d'une réponse purement institutionnelle, l'enjeu pour la puissance publique est de s'ouvrir aux partenariats associatifs et/ou institutionnels avec les collectivités périphériques pour faire évoluer la situation.

zoom

Le Verband Région Stuttgart a été créé par une loi du Land Bade-Wurtemberg en 1994, pour pallier la fragmentation territoriale et ainsi renforcer la région métropolitaine souabe. Il s'agit d'une institution métropolitaine dotée d'une assemblée élue au suffrage universel direct pour 5 ans, qui représente 179 communes et 3 millions d'habitants. Le champ de compétences est important, mais ne concerne que les domaines stratégiques ou d'importance métropolitaine, comme la planification régionale, le développement économique métropolitain, le réseau ferré régional, ou d'autres domaines, si l'Assemblée le décide par un vote à la majorité des 2/3 : elle participe ainsi à la création d'un nouvel espace de foires

et d'exposition et peut organiser des manifestations culturelles ou sportives.

Ayant, un budget limité - 116 millions d'euros, dont les 2/3 sont attribués à l'exploitation du réseau ferré régional - le Verband Région Stuttgart s'attache à initier des projets, à créer les liens pour que d'autres les mettent en œuvre.

A Stuttgart, le système de gouvernance métropolitaine a été mis en place pour promouvoir le développement économique, et ce avec un certain succès, puisque cette région connaît aujourd'hui quasiment une situation de plein emploi. Même si d'autres éléments entrent certainement en ligne de compte, la cohérence du système, le fait que les différents acteurs semblent s'accorder sur les objectifs à atteindre, ont certainement contribué à ces résultats.

Certaines villes comme Lille et Malmö ont la particularité de se situer au cœur d'une région métropolitaine transfrontalière, qui appelle aussi la définition de stratégies communes. A Lille cela se traduit par la Conférence permanente intercommunale transfrontalière, composée de la Communauté urbaine de Lille et de quatre structures intercommunales flamandes et wallones, qui travaillent à l'élaboration d'un schéma transfrontalier d'aménagement et de développement, le projet "Groostad". Malmö est à un tournant de son histoire puisque la troisième ville de Suède est reliée physiquement depuis le 1er juillet 2000 à Copenhague, la capitale du Danemark. Les deux régions transfrontalières, qui représentent aujourd'hui un seul bassin de vie de 3,2 millions d'habitants, ont décidé de s'unir en 1993 en constituant le Comité Øresund, une plate forme de coopération volontaire dans les domaines politique, économique, social et environnemental.

Influence de la culture politique nationale

Au-delà des configurations locales, les villes s'inscrivent dans un contexte national, qui a des répercussions importantes sur leurs stratégies. Les villes membres du groupe de travail offrent une illustration intéressante des différentes configurations européennes. Ici la question n'est pas de faire le point sur les différents systèmes politiques européens, mais de présenter de quelle manière ils constituent un soutien ou non à la définition et la mise en œuvre des stratégies de développement métropolitaines. Nous retiendrons trois critères : le mode d'intervention de l'Etat au niveau local ; la tradition de consensus, de négociation et de dialogue ; l'autonomie et la capacité financière.

Le pouvoir local s'affirme en Europe depuis une vingtaine d'années, même dans les pays de tradition centralisée comme la France ou les Pays-Bas. Le Royaume-Uni offre un contexte un peu différent du reste du continent : le gouvernement Thatcher a en effet toujours cherché à limi-

ter l'influence des grandes métropoles britanniques qui lui étaient politiquement hostiles. Pour autant, le pouvoir local s'y est développé par d'autres biais grâce à une culture partenariale forte et une capacité à s'organiser en groupes de pression, notamment auprès des autorités européennes. La République tchèque offre une situation un peu différente puisque le changement de système politique s'est traduit par une adoption des valeurs libérales : les villes sont passées d'un régime de tutelle à un régime libéral qui a davantage contribué à renforcer le secteur privé que les villes. Dans la plupart des cas, l'Etat central ne joue pas un rôle important dans la définition et la mise en œuvre des stratégies métropolitaines, et dans les Etats fédéraux ou régionalisés, comme l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, son rôle est même très mineur. Dans certains cas cependant, l'Etat continue à être présent sous une forme moderne : en France on assiste, y compris avec des excès dans certains cas, à un développement de la contractualisation, pour définir et mettre en œuvre des politiques qui relèvent de plusieurs niveaux de compétences, comme c'est le cas par exemple de la politique de la ville ; aux Pays-Bas, les relations entre le gouvernement central et les villes sont de plus en plus empreintes du modèle européen, à savoir l'application au niveau local de directives ou règles définies au niveau central. En fait, même si les villes restent fortement marquées par leur contexte national, la tendance actuelle les conforte à prendre en main leur avenir et à mettre en place des stratégies innovantes qui leur permettent de répondre à leurs enjeux.

Ces deux derniers exemples mettent l'accent sur un élément important dans l'ingénierie du développement à savoir la négociation. Une démarche stratégique implique forcément la recherche du dialogue, de l'échange, de manière à produire une vision partagée de la ville. Les pays anglo-saxons possèdent une longue tradition de consensus, qui est un avantage évident lorsque les villes s'engagent dans une telle démarche, car cette tradition de



Turin - Place Castello

consensus introduit un climat de confiance de la société civile à l'égard de la puissance publique. Dans les pays plus latins où cette pratique se développe depuis moins longtemps, de plus grands efforts de pédagogie sont nécessaires pour que le nouveau style de "management", qui a trait à l'animation de la ville, soit reconnu. Le dernier point à évoquer concerne l'autonomie financière des villes. Engager une démarche stratégique, conçue comme un outil de mobilisation du territoire urbain, a un coût. La capacité financière des villes est donc un élément important à prendre en considération. Sur ce point, il existe une grande disparité entre les villes dont au moins la majorité des ressources provient de leur propre fiscalité (Allemagne, Espagne, France ², Suède), qui possèdent par conséquent une marge de manœuvre plus importante lorsque les questions de financement d'initiatives et de grands projets apparaissent, et les villes dont les ressources sont encore largement tributaires de contributions nationales (Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, République Tchèque), qui sont davantage contraintes à négocier ou à trouver des formes de partenariat. Mais dans tous les cas, la réduction généralisée des fonds publics, combinée à la complexité des enjeux à laquelle les villes doivent faire face, conduisent celles-ci à évoluer dans leur manière de concevoir et mettre en œuvre leurs stratégies et leurs projets.

2 - En France, les ressources des villes proviennent à 50 % de la fiscalité locale et à 50 % de dotations étatiques. La tendance actuelle est à l'augmentation de la part étatique.

Le renforcement de la capacité organisationnelle comme moyen de gérer ces paramètres

Pour conduire leurs stratégies, les villes cherchent à dépasser ces "contraintes" contextuelles, en se donnant les moyens d'établir la confiance entre la puissance publique et la société civile, une confiance indispensable à une démarche stratégique. La confiance est une des clés de la capacité organisationnelle d'un territoire, car elle permet de dépasser les conflits d'intérêt, et ainsi de bâtir une culture commune autour d'un projet de développement collectif et partagé. Plusieurs moyens sont à la disposition des villes pour renforcer leur capacité organisationnelle :

- un débat public qui accueille toutes les tendances autour d'un thème, de manière à favoriser le dialogue et à aboutir à une vision partagée ;
- une stratégie gagnant/gagnant : un travail dans la continuité avec les acteurs avec une reconnaissance et une mise en visibilité de leurs projets ;
- la mise en place d'une véritable ingénierie du développement en lançant des appels à projets, en jouant un rôle d'animation et d'interface.

C'est en effet souvent dans la valorisation des ressources locales que se trouve le moyen de gérer des paramètres, fruits de l'histoire et d'une certaine façon d'agir.

démarche

1/2 L'animation d'une démarche stratégique

L'animation de la démarche stratégique a pour objectif de définir les priorités de développement d'un territoire et de permettre leur réalisation. Plusieurs "outils" paraissent nécessaires au déroulement de la démarche. Le processus implique la mise en place d'une stratégie de communication, qui stimule la participation des acteurs, une participation indispensable à l'appropriation du plan stratégique par le plus grand nombre. Le caractère collectif de la phase préparatoire conditionne fondamentalement la mise en œuvre : l'évolution des sociétés modernes et le caractère complexe des défis auxquels les villes doivent faire face les ont conduites à moderniser l'action publique en développant une culture des partenariats. Enfin, l'évaluation fait partie intégrante d'une démarche qui se veut en accord avec sa réalité territoriale. Ces outils ne sont pas neutres et toutes les villes engagées dans une démarche stratégique les utilisent en fonction de leur propre contexte culturel et institutionnel et de leur propre réalité.

Le mode de pilotage de la démarche stratégique

Deux types de configuration ont été observés dans les villes, quant au mode et à la structure de pilotage de la démarche stratégique. La plus répandue est la création d'un département ou d'une mission interne à la collectivité. Certaines villes (Barcelone, Bilbao, Leeds, Turin) ont toutefois choisi d'externaliser ce pilotage en le confiant à une association au service de la planification stratégique. Même s'ils permettent d'atteindre des objectifs similaires, ces modes d'organisation ne sont pas neutres. Dans le premier cas, un cordon ombilical est maintenu avec la collectivité publique, qui a la possibilité de faire jouer au maximum les leviers dont elle dispose pour la mise en œuvre des stratégies : elle en conserve la maîtrise d'ouvrage. En outre, cette configuration donne davantage de garanties sur la pérennité et l'intensité de l'engagement politique, et offre aussi une légitimité démocratique plus

forte. Le second modèle offre des atouts évidents lorsque la ville cherche à pallier l'absence d'organisation politique métropolitaine (Barcelone, Bilbao, Turin) et lorsque la stratégie de développement s'appuie fortement sur le partenariat avec les acteurs clés de la ville (Barcelone, Bilbao, Turin, Leeds).

zoom

La Mission Prospective et Stratégie du Grand Lyon : un outil d'animation permanent

En décembre 1997, Raymond Barre, Président du Grand Lyon, lance la démarche Millénaire 3, pour doter l'agglomération lyonnaise d'un projet de développement global et intégré qui s'inscrit dans une dynamique de développement durable.

Le pilotage politique de la démarche est confié au Vice-Président du Grand Lyon chargé de la stratégie d'agglomération. Son animation est assurée par la Mission Prospective et Stratégie d'agglomération, une équipe de sept personnes directement rattachée au Secrétaire général du Grand Lyon, dont le rôle est de conduire la démarche, assurer une veille permanente sur l'ensemble des sujets qui intéressent le développement de l'agglomération et animer le groupe de travail "Stratégies de Développement des Métropoles Européennes" de la Commission Développement Economique et Régénération Urbaine des Eurocités. Equipe interne à la collectivité publique, elle fait le lien entre les services du Grand Lyon et la société civile.

zoom

L'Association du Plan Stratégique de Barcelone : un outil de mobilisation de la ville

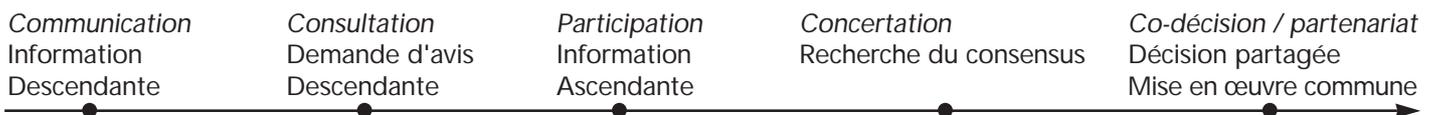
L'Association du Plan Stratégique de Barcelone a été créée en 1993, cinq ans après le lancement de la démarche stratégique. Elle a deux missions : élaborer et animer le processus de planification stratégique ; promouvoir et diffuser la culture et la méthodologie de planification stratégique en tant qu'instrument de participation citoyenne dans le processus de développement économique et social. L'association se compose du Conseil Général, qui rassemble 215 représentants des principales organisations et institutions de la ville. Il est présidé par le maire de Barcelone et constitue la structure participative de la démarche. Le

Comité Exécutif est composé des représentants des membres fondateurs de l'association, parmi lesquels la ville de Barcelone, la Chambre de Commerce et d'Industrie, le Port de Barcelone, le centre de foire et d'exposition, l'Union générale des travailleurs, le patronat, l'université... Son rôle est de formaliser le contenu du Plan stratégique, de parvenir à un accord sur la définition d'une action et d'identifier une institution responsable pour sa mise en œuvre. La coordination générale de l'ensemble est assurée par un délégué du maire et une petite équipe de quatre personnes. L'Association du Plan Stratégique de Barcelone constitue une bonne formule de cohésion pour la stratégie métropolitaine, sans toutefois disposer de légitimité politique. Aujourd'hui la question de la dimension politique de la région métropolitaine est au cœur de ses préoccupations.

La communication et la participation

Une nouvelle culture de planification se développe dans les villes. La communication à grande échelle, la mobilisation et la participation des citoyens de différentes origines sociales sont des éléments fondamentaux de cette nouvelle démarche, qui correspond à la volonté de faire évoluer le modèle de démocratie représentative vers un modèle plus participatif, dans lequel l'implication des acteurs est plus continue et plus intégrée. Une stratégie de communication et de participation est importante à la fois pour l'élaboration du plan stratégique et pour sa mise en œuvre.

Degré de mobilisation



La communication et la participation, sont les premières étapes de la mobilisation de la société civile. Afin de mieux identifier les besoins et les demandes des différents groupes, une démarche stratégique cherche à :

- Anticiper les conflits d'intérêt.
- Accroître l'engagement des différents groupes en faveur d'une vision et d'un objectif commun.

Le besoin de communication et de participation se manifeste à différents niveaux :

- Entre l'administration et les représentants politiques. Ce sont les représentants politiques qui assurent le pilotage et qui décident en dernier ressort d'adopter

La communication consiste à délivrer de l'information, tandis que la participation propose un rôle plus actif aux simples "habitants", c'est à dire à la société civile en générale. Les "habitants" doivent ainsi être directement consultés ou au moins doivent avoir la possibilité de réagir et donner leur avis. La participation peut influencer la prise de décisions à un certain degré. Cependant, elle ne peut se confondre avec le "partenariat" et la co-décision, qui impliquent dans le premier cas la mobilisation de moyens financiers, et dans le second des contraintes supplémentaires pour le pouvoir politique et institutionnel. Néanmoins, la limite entre ces différents termes n'est pas très nette : où finit la participation, la consultation ou même la concertation et où commence la co-décision ou le partenariat ?

ou non le plan stratégique. Le succès de sa mise en œuvre dépend fondamentalement d'un appui politique fort.

- Entre l'administration et les différents groupes d'intérêt de la société urbaine. Le problème avec ce type de participation c'est que l'ensemble de la société n'est pas organisé en groupes constitués et que, par conséquent, une partie de la population n'est pas vraiment partie prenante du processus de participation.
- Entre l'administration et les habitants.

ZOOM

Engagement des acteurs politiques dans les quartiers – l'exemple d'Utrecht

A Utrecht l'engagement fort des acteurs politiques au niveau des quartiers relève de la démocratie de proximité.

La préparation interne du Plan Intégré de Développement Urbain a été réalisée par des représentants de différents services municipaux, avec la Mission de Planification Stratégique chargée de la coordination générale. Cette dernière est un petit organisme transversal qui travaille en étroite association avec l'exécutif de la ville. Le Maire et les conseillers municipaux sont directement impliqués dans le processus : un conseiller municipal est en charge de la démarche dans son ensemble, tandis que les autres s'occupent des domaines relatifs à leurs responsabilités spécifiques. Les Comités permanents – il y en a quatre, composés des représentants de chaque courant politique – se réunissent lorsqu'ils le souhaitent et donnent leur avis au conseil municipal. La mobilisation à grande échelle des élus municipaux autour de la démarche stratégique se justifie d'autant plus qu'une vision intégrée du développement de la ville est une condition préalable pour obtenir des financements nationaux.

L'engagement politique fort au niveau de la ville est certainement un des éléments fondamentaux de l'élaboration du Plan de Développement Urbain, qui bénéficie en outre à Utrecht d'une longue tradition de participation des quartiers. Depuis 20 ans cette ville a expérimenté de nouvelles formes de gouvernement local, s'appuyant sur une participation accrue. Le changement le plus significatif est apparu à la fin des années 80, avec l'introduction d'une démarche fondée sur la proximité : le résultat a été la décentralisation de certains services municipaux, comme par exemple le transfert de certaines compétences et services à des organes de l'administration locale. Le conseil municipal créa en conséquence huit districts. Les bureaux de district constituent des points de repère pour la planification stratégique et font le lien entre les besoins du public, l'administration de la ville et les propositions gouvernementales. Malgré cela, les jeunes, les immigrés et les femmes restent à l'écart de cette déconcentration, c'est pourquoi la ville cherche à développer des nouveaux outils en leur direction. Le processus de participation du Plan de Développement Urbain s'est appuyé sur cette structure existante.

zoom

La stratégie d'information et de participation pour construire la confiance – le cas de Lyon

La démarche Millénaire 3 a pour mission l'élaboration du Projet d'agglomération Lyonnais. La démarche repose sur une animation permanente de l'agglomération, qui passe notamment par une information à grande échelle et des stratégies de participation.

Un certain nombre "journées de perspectives" ont été organisées pour mettre au débat une variété importante de sujets clé comme la formation, la cohésion sociale, le développement durable, la société de l'information. Près de 2 000 personnes ont participé à ces débats. Des groupes de travail, composés d'élus, de représentants de la société civile, de l'administration, d'autres institutions et de la société civile, ont été mis en place pour définir les défis que l'agglomération lyonnaise doit relever et les axes stratégiques pour atteindre les objectifs fixés. De plus, Millénaire 3 participe à de nombreux événements dans le cadre de partenariats multiples.

Un élément fondamental de la démarche a été d'identifier différents acteurs de l'agglomération et de les réunir. Millénaire 3 a ainsi facilité la création de réseaux, ce qui a permis de reconnaître et de rendre visibles plusieurs projets opérationnels indépendants, qui participent, dans un contexte plus large, à la stratégie de développement de l'agglomération lyonnaise.

La démarche participative a été complétée par une importante stratégie de communication. La démarche Millénaire 3 a été présentée à un vaste public composé de divers services administratifs, des associations, etc. Millénaire 3 a participé à un certain nombre d'autres événements (colloques, Forum de l'étudiant, Docforum). Des publications sur l'avancement de Millénaire 3 (Lettres d'information) et pour introduire les débats thématiques ("Cahiers Millénaire 3") sont diffusés régulièrement. Réalisés en amont, ces cahiers développent des points de vue contradictoires pour alimenter le débat public. Diffusés gratuitement à la demande, ils permettent un partage de la réflexion. La démarche s'enrichit d'une perspective européenne avec la Newsletter "Métropoles Européennes en Projet", qui informe sur les démarches stratégiques d'autres villes européennes. En complément de la presse écrite, un site internet (www.millenaire3.com) a été mis en place. Conçu pour encourager la participation, il offre une information continue sur les avancées de Millénaire 3. Enfin, des partenariats avec la télévision et une radio locales, permettent de diffuser la démarche à une échelle élargie.

Chacune des villes du groupe de travail a développé une stratégie de communication et de participation. Cependant, les modèles choisis diffèrent considérablement. Certaines villes sont particulièrement fortes pour mobiliser le niveau politique ou l'intérêt des groupes constitués ou encore celui de la société civile. Dans certains cas, une stratégie de communication et/ou de participation a pu être construite à partir de structures existantes ou, du moins, a pu être fondée sur une tradition de mobilisation citoyenne ou de concertation sociale. Cependant un certain nombre de villes mettent en place pour la première fois une stratégie de participation et doivent créer des réseaux. En outre, les initiatives pour conduire une démarche participative ont été prises à différents niveaux (par exemple l'administration, le monde associatif) dans les différentes villes.

zoom

La consultation des habitants – l'exemple de Leeds

La participation des acteurs de la ville et de ses habitants a joué un rôle crucial dans l'élaboration du premier Plan Stratégique "Vision pour Leeds" en 1997/1998. La "Vision pour Leeds" a tiré profit de l'expérience de "Leeds Initiative". Il s'agit d'une association mise en place en 1990 pour promouvoir le développement de la ville, qui est composée d'une vingtaine de partenaires dont l'exécutif municipal. Une étude stratégique pilote a été conduite, en utilisant les résultats d'une série de réunions de travail organisées pendant l'été 1997. Quelques 600 personnes, issues de l'ensemble des secteurs concernés par les études prospectives ont participé à ces réunions. L'étude a été ensuite envoyée à tous les organismes de la ville, avec un questionnaire joint qui leur demandait leur avis sur l'orientation des stratégies. Celui-ci a également été distribué dans plus de 200 points d'information de la ville. En tout près de 5 000 questionnaires ont été retournés. Une campagne – affichage, spots radio, manifestations spécifiques, compétitions scolaires – a également été lancée afin d'accroître l'intérêt du grand public. 10 000 coupons réponse ont été retournés, avec des remarques sur les priorités à retenir. Récemment une étude de marché a été menée sur un échantillon représentatif de 1 500 habitants. En 1998, la "Vision pour Leeds" a été adoptée par l'ensemble des partenaires de "Leeds Initiative".

ZOOM

L'émergence d'une démarche participative dans la planification stratégique – le cas de Brno

En 1992, la première assemblée élue démocratiquement de la Ville de Brno a décidé d'élaborer un nouveau schéma directeur. Les termes de référence et la lecture du nouveau schéma directeur se sont avérés être d'un grand enseignement à la fois pour les urbanistes et pour les élus locaux. Pour les citoyens, les initiatives citoyennes et les associations, l'élaboration du schéma directeur a constitué quasiment la première opportunité de participer à un processus de débat, qui devait conduire à un projet pour la ville. Cependant, le schéma directeur a été réalisé au moment où la transformation de l'économie n'avait pas encore commencé, et il n'était pas encore possible de mesurer la vitesse de ces changements. C'est pourquoi, l'impact du schéma directeur, comme outil pour le développement de la ville, fut très limité. Les propriétaires privés et les investisseurs, ainsi que les représentants des arrondissements de la ville, ont fait des propositions au cours des deux années suivantes pour adapter le schéma directeur à ce contexte renouvelé : le besoin d'une planification stratégique, qui allierait la justice sociale, une économie et une politique environnementale durables, et en particulier la tentative de formuler une vision commune pour la ville. Ce sont les mouvements écologiques, suite aux résultats de la conférence de Rio en 1992, qui sont à l'ori-

gine de la revendication d'une politique environnementale durable.

En 1996, le Bureau exécutif du Conseil municipal de la ville a décidé que le bureau d'urbanisme serait chargé d'élaborer un plan stratégique. A ce moment là une plate-forme de volontaires, qui travaillait en tant que groupe de consultation pour le bureau d'urbanisme, a joué un rôle très actif. Les associations ont facilité l'accès du public à l'information, et ont préparé le terrain pour soutenir la participation publique. Les associations, les universités, le bureau d'urbanisme, le bureau du programme de santé de la ville ont pris une part active dans l'organisation des débats préliminaires. L'enjeu était également d'attirer des acteurs potentiels qui pourraient contribuer activement à ce processus de planification stratégique. En 1996, près de 200 personnes ont participé aux six tables rondes sur le plan stratégique. Ces débats ont eu pour résultat la prise de conscience que la formulation d'une stratégie de développement à long terme et sa mise œuvre, nécessitait l'appui des politiques et devait faire partie intégrante des services de l'administration municipale. En conséquence, le Bureau exécutif du Conseil municipal a créé en 1999 un groupe de travail, dont la principale fonction est d'élaborer un pré-projet et de proposer les étapes à suivre en matière de planification stratégique, dont fait partie la démarche participative.

Comme nous l'avons abordé auparavant, la nature de la démarche participative est enracinée dans le contexte national. Donc, la tradition de promouvoir la concertation dans la société en général (Pays Bas, Allemagne) joue un rôle important. De même, les initiatives gouvernementales peuvent renforcer un certain type de participation (par exemple au Royaume Uni le nouveau gouvernement soutient les initiatives en faveur de la démocratie locale). Les méthodes pour inciter les groupes à prendre une part plus active dans la planification stratégique urbaine dépendent également de l'existence de problèmes communs et de défis à relever (exemples de Bilbao, Barcelone, Brno). En conséquence, il existe à première vue des différences majeures dans l'importance que revêt la participation ou la communication, même si les efforts fournis pour conduire ces stratégies sont importants partout.

Un des principaux enjeux pour les prochaines années consiste à pérenniser la dynamique participative pendant la phase de mise en œuvre et de suivi du plan stratégique. Une des difficultés majeures repose sur le fait qu'il faut constamment susciter l'intérêt des acteurs locaux et des habitants (et notamment de certains publics comme les jeunes) à participer.

ZOOM

La communication et la participation pendant la phase de mise en œuvre du plan stratégique – l'exemple de Munich

Munich a expérimenté à une grande échelle la participation de groupes d'intérêt et de citoyens pendant l'élaboration du Plan de Développement Urbain, adopté par le Conseil municipal en 1998. Une nouvelle culture de planification a découlé de ce processus ; ainsi une démarche qui passe par la communication et la participation a été maintenue pour la mise en œuvre des principaux projets de même que pour le suivi du plan stratégique. Un centre d'information a été créé dans le département de planification urbaine (également appelé "PlanTreff"). L'ensemble des publications du département relatives au développement urbain sont disponibles ici. De même, le "PlanTreff" organise des expositions et encourage la participation citoyenne dans le cadre des grands projets. Un des principaux projets à avoir été concrètement réalisé, est l'immense réhabilitation de

la zone interurbaine "Theresienhöhe" située sur l'ancien emplacement du centre de foire et exposition, qui est entourée par des quartiers résidentiels à forte densité urbaine. Il existait un conflit majeur quant à l'utilisation la plus optimale de cette zone et son intégration dans l'ensemble du quartier, en tenant compte des besoins de la population. Une commission spéciale du Conseil Municipal qui se réunit chaque mois, a été mise en place pour débattre du concept et du déroulement du projet. Les responsables élus des quatre conseils des districts adjacents (Bezirksausschüsse) sont membres de cette commission. De plus, la ville de Munich a lancé un forum de discussion qui se réunit régulièrement. En complément, une politique d'information approfondie a été poursuivie (expositions, manifestations pour l'infor-

mation, etc.). La ville de Munich a également cherché à mobiliser les citoyens, très en amont dans la phase de planification, pour d'autres grands projets de réhabilitation, comme le "Messestadt Riem" (nouvelle zone résidentielle et d'affaires, l'emplacement de l'ancien aéroport) et la réhabilitation de la gare centrale de chemin de fer. De même, le "concept stratégique de développement économique" pour Munich ou certains de ses éléments, ainsi que les projets de développement majeurs sont régulièrement débattus avec des représentants des groupes d'intérêt et des universités. Un Conseil Industriel ("Wirtschaftsbeirat") a été créé il y a quelques années dans ce but.

Tandis que dans certains cas, comme pour Munich, un renforcement de la démocratie locale a pu être observé, grâce à la méthode développée dans le cadre du nouveau plan de développement urbain, d'autres villes ont pu baser leur démarche participative, dans la phase d'élaboration de la démarche, sur des structures déjà existantes de participation à l'échelle des quartiers. La participation des quartiers et de la population présente l'avantage de dresser l'état des lieux des connaissances et des énergies locales qui ne sont pas connues des secteurs publics et privés. Les quartiers, la population et diverses associations prennent une part importante à la construction d'une démocratie citoyenne et participative. Cependant, les structures de participation des quartiers ainsi que la promotion conjointe d'un projet unique, par des acteurs locaux précis, qui com-

prennent les groupes d'intérêt et diverses organisations publiques, peuvent représenter une menace pour la démarche intégrée de la planification stratégique urbaine et pour les enjeux communs au niveau de la ville, comme c'est le cas souvent lorsque l'on défend des intérêts très particuliers.

La communication et la participation sont des outils pour informer et intégrer à un certain degré un large public ou des groupes d'intérêt spécifiques. Cependant, il faut surtout aller au-delà de cette démarche participative et permettre un véritable engagement des acteurs clés de la ville. A ce moment là, un engagement fort des principaux acteurs, publics ou privés, qui mène à la co-décision et au cofinancement paraît souhaitable et possible.



Munich - Jardin anglais

La mise en œuvre d'une démarche stratégique à travers le partenariat

Alors que le travail de partenariat est une tendance à la hausse partout en Europe, son poids varie selon les pays. Le partenariat entre les secteurs publics est bien développé en France et en Espagne, mais est plus faible au Royaume Uni, qui a en contre partie une forte tradition de partenariat public/privé. Les villes en Suède, au Danemark, en France, en Italie et en Allemagne développent des partenariats au-delà de leurs frontières nationales. Dans certaines zones il y a une forte tradition de mobilisation de la population, tandis qu'ailleurs c'est encore en devenir. Cette variété suggère que toute ville qui souhaite développer une démarche partenariale dans la planification stratégique a besoin de clarifier au départ trois questions clé :

L'objet de la démarche de son partenariat. Que souhaite réellement réaliser la ville à partir de son travail en partenariat ?

Les avantages des différents types de partenariat. Quels sont les types de partenariats les mieux appropriés en fonction des circonstances ?

Les enjeux du travail en partenariat. Quelles sont les limites des différents types de partenariat, et comment la ville peut-elle les gérer d'une façon efficace ?

L'objet du partenariat

Il existe un certain nombre d'objectifs qui montrent l'intérêt d'un travail en partenariat :

1. Fin de l'Etat providence. L'évolution des valeurs politiques amène le partenariat permettant la substitution des fonds de l'état par des financements du secteur privé. Cela se traduit par un pragmatisme dans la prise de décision : la mobilisation des capitaux privés compense les lacunes de l'investissement public.
2. Les considérations tactiques. En intégrant les acteurs dans le processus de planification la résistance à la mise en œuvre des plans sera réduite.
3. La coordination. Le besoin constaté de coordonner le nombre croissant d'institutions ou d'agences publiques spécialisées dans un seul domaine.
4. Les solutions pluridimensionnelles. Reconnaître que les problèmes urbains et les opportunités sont pluridimensionnels, et que par conséquent ils ont besoin d'être pris en compte à travers une démarche pluridisciplinaire ou pluriorganisationnelle.
5. Le partage des compétences. Le partage des compétences entre plusieurs niveaux politiques, comme c'est le cas en France entre l'Etat, la Région, le Département et les collectivités territoriales, impose une action publique partenariale.
6. Les pressions de la société civile. Le besoin de répondre à une pression croissante du monde associatif, en faisant participer la population et les associations au processus de prise de décision.
7. L'exigence d'évolution de l'institution. C'est la recon-

naissance que les organisations peuvent et doivent apprendre les unes des autres par le transfert de cultures et de techniques de gestion.

Chacun des objectifs précédents ont un mérite considérable. Cependant, dans tout projet individuel un ou deux objectifs apparaissent particulièrement prioritaires, des priorités qui conditionnent la sélection du modèle choisi par la ville.

Avantages et limites des différents types de partenariat

Différents types de partenariat peuvent contribuer à un ou plusieurs objectifs énoncés précédemment, mais aucun modèle ne peut à lui seul réunir l'ensemble de ces objectifs. Cette partie résume les avantages de chaque type de partenariat, ainsi que les enjeux qui leur sont typiquement associés. L'objectif est de fournir aux villes une information sur les différentes formes de partenariat, leur rôle et leur fonctionnement.

Les partenariats centraux/locaux

Ce modèle fait référence à un partenariat public "vertical" qui réunit différents niveaux (national, régional, local) gouvernementaux et, selon les actions publiques et les pays, d'autres agences publiques ou institutions. Il y a deux avantages essentiels à un partenariat central/local fort. En premier lieu, les villes détiennent le poids économique des pays d'Europe. En même temps, elles sont le lieu où se concentre souvent l'exclusion sociale ce qui ébranle la compétitivité au niveau national, et la cohésion sociale au niveau local. Les stratégies nationales ont besoin par conséquent de villes fortes. Réciproquement, les politiques nationales peuvent avoir un impact important, en bien ou en mal, sur les villes individuellement. Les objectifs nationaux et locaux sont donc interdépendants. En deuxième lieu, les différents problèmes urbains et les opportunités requièrent une action publique à différents niveaux territoriaux. De même, tandis que les symptômes de l'exclusion sociale peuvent être concentrés dans certains quartiers, le problème peut être causé en partie par la répartition du nouveau développement résidentiel et économique de la ville et de sa région.

Les partenariats verticaux reflètent ces considérations. Ils fournissent l'opportunité d'une démarche stratégique intégrée dans laquelle les politiques nationales et locales se renforcent mutuellement, et où les problèmes peuvent être pris en compte au niveau territorial où ils surviennent. En particulier, au Royaume Uni le gouvernement national joue un rôle essentiel dans les stratégies des villes : il est un fournisseur clé de services transversaux et souvent le créateur principal de nombreux services locaux. La politique nationale de développement économique par exemple, peut avoir plus d'impact localement que tous les programmes locaux. Et le gouvernement

national peut jouer un rôle crucial pour aider à surmonter les obstacles du travail en partenariat.

Le développement du partenariat central/local implique certaines considérations.

Premièrement, ces partenariats sont souvent cimentés par des "subventions spéciales", qui peuvent accélérer au départ le démarrage du partenariat. Il est cependant important que le partenariat évolue rapidement vers l'élaboration de programmes transversaux à tous les niveaux de gouvernement.

Deuxièmement, le partenariat doit se développer de manière équitable entre les partenaires. Par exemple, les priorités nationales et locales doivent avoir un poids égal dans la stratégie de la ville. De même, si la contribution et la performance des agences locales ou des services publics locaux doit être soumise à un contrôle et à un examen, ceci devrait également s'appliquer aux services du gouvernement central.

Troisièmement, tandis que tous les partenaires doivent avoir des responsabilités clairement établies, pour lesquelles ils devront rendre des comptes aux autres, elles doivent être suffisamment souples pour refléter la capacité organisationnelle de chacun. Ces accords peuvent être établis dans des protocoles écrits.

zoom

L'Etat néerlandais à l'initiative de la démarche intégrée des villes

En 1998, l'Etat néerlandais adopte une "condition" qui incite vingt-cinq villes du pays à se doter d'un projet de développement intégré, une "vision", pour bénéficier de financements nationaux supplémentaires (pour Utrecht 458 millions d'euros en 4 ans).

Le 20 décembre 1999, toutes les villes avaient signé une convention avec le gouvernement, qui respecte les principes suivants :

- développer une vision cohérente pour l'avenir de la ville et formuler ses ambitions ;
- la régénération des quartiers déshérités est le principe premier du programme ;
- le plan doit être en cohérence avec le développement régional ;
- le processus est basé sur la participation des acteurs urbains pertinents, des décideurs nationaux et des habitants ;
- le plan doit mentionner clairement les objectifs à atteindre et les résultats doivent être évalués chaque année.

De plus, le plan de développement urbain doit spécifier l'investissement propre des villes, la nature des partenariats engagés, les indicateurs mesurables choisis... Outils de développement des villes, les plans de développement urbain participent aussi à la lisibilité et à la cohérence des politiques urbaines au niveau national.

Les partenariats locaux entre services publics

Il existe une tension entre les différents responsables de l'administration ou entre le nombre croissant d'agences publiques qui ont une fonction unique (Royaume Uni) et le besoin de réponses intégrées aux problèmes urbains complexes. Le partenariat "horizontal", établi entre agences locales publiques ou institutions, est l'outil principal pour gérer cette tension. Ces partenariats peuvent produire des stratégies matérielles, économiques et sociales intégrées, et ils permettent des réponses aux problèmes qui ne rentrent pas dans le cadre des fonctions traditionnelles. Les projets importants peuvent être réunis, afin de réaliser des économies d'échelle et attirer l'investissement privé.

Les partenariats transfrontaliers sont un exemple frappant des partenariats qui peuvent exister entre les services publics

zoom

La révision du schéma directeur de Lille : la traduction spatiale d'objectifs stratégiques prioritaires

En 1991, la métropole lilloise engage la révision du schéma directeur adopté en 1973, tenant compte de la dynamique de changement en cours, avec le tunnel sous la Manche, l'ouverture du TGV Nord et le développement désormais possible de la coopération transfrontalière.

Le territoire de référence du schéma directeur dépasse celui de la Communauté urbaine, puisqu'il s'élargit aux 125 communes de l'arrondissement, réunies au sein d'un syndicat mixte, et représente près d'1,2 million d'habitants, proche de la réalité socio-économique de la métropole. Document d'urbanisme qui précise les stratégies d'un territoire, le schéma directeur de Lille est la pierre angulaire d'un projet métropolitain modelé par les acteurs publics et privés pendant sept années.

locaux. Ils permettent d'avoir un dialogue politique riche et, plus généralement, un échange culturel appréciable. Ils peuvent également générer des projets concrets. Par exemple, le partenariat entre Copenhague et Malmö a eu pour résultat l'intégration des infrastructures portuaires et des réseaux d'enseignement supérieur. Nancy développe des réseaux d'enseignement supérieur avec des partenaires au Luxembourg et en Allemagne, et Lille cherche à avoir une politique commune avec ses partenaires Belges en matière de transport et de développement économique.

La Région Øresund : une coopération dano-suédoise au service de la macro-région

La Région Scanie s'ouvre à la coopération transfrontalière, avec la Région du Zealand (DK), dans le cadre du Comité Øresund. Avec l'affirmation forte de la réalité socio-économique de cette région, est avancé son caractère autonome, détaché des contextes nationaux. L'objectif du Comité de l'Øresund est de permettre l'émergence d'une plate forme régionale de coopération entre les organisations, les entreprises et les individus. Le Comité développe également ses propres projets, seul ou avec d'autres partenaires. Ses activités sont en pleine croissance et concernent principalement les transports publics (extension du réseau, union tarifaire), l'environnement (programme commun), l'établissement d'un marché du travail commun (création de nouvelles possibilités d'emploi, amélioration des niveaux de formation, création de nouvelles formes de coopération pour le marché de l'emploi).

Certaines formes de coopération initiées par le Comité Øresund ont déjà un impact remarquable. La plus importante concerne l'université et la recherche. Les 11 universités de la région, qui accueillent plus de 120 000 étudiants et 15 000 professeurs, ont conclu un accord de coopération pour la création de l'Université Øresund, un réseau qui aide les étudiants souhaitant suivre des cours dans une autre université et les chercheurs en quête de partenaires. Le domaine de la recherche est en effet très important pour une région qui tend à s'affirmer au sein d'une "Medicon valley" : le secteur médical représente 60 % de tout celui de la Scandinavie. Les technologies d'information constituent un second point fort. Une autre forme de coopération concerne le domaine du marketing territorial : le Comité Øresund cherche à harmoniser les stratégies des différents organismes de la région, en les incitant à coordonner leurs activités pour développer une culture commune, et ainsi améliorer leur efficacité.

Les partenariats entre les services publics locaux peuvent, cependant, faire apparaître de nouveaux enjeux. Ces enjeux sont particulièrement perceptibles au Royaume-Uni, où l'offre de services publics est souvent déléguée à des agences locales. En premier lieu, les agences publiques possèdent des cultures très différentes. Ceci peut créer des tensions dans le partenariat aux niveaux de l'orientation des politiques et des processus, d'où l'importance de la mobilisation de la population. Deuxièmement, les responsables locaux doivent gérer constamment la tension entre leurs responsabilités locales et leurs responsabilités à un niveau supérieur, la ville, la région, ou l'Etat (France). Troisièmement, des "querelles de clocher" arrivent souvent entre les agences, particulièrement là où un partenariat introduit de nouvelles initiatives qui ne définissent pas clairement les responsabilités de chacun. Quatrièmement au Royaume Uni, les différentes agences sont contraintes par la loi à prendre en charge certaines fonctions, qui relèvent de différents programmes, régimes de financement, processus de planification et temporalités. Il est par conséquent difficile de mobiliser l'ensemble des agences sur une seule démarche de planification.

Partenariats Public/Privé

Le partenariat public/privé présente l'avantage évident d'attirer le capital privé dans la stratégie de développement. Ses avantages vont bien au-delà de cela. L'implication du secteur privé permet une plus grande rigueur dans l'évaluation initiale des projets ou peut introduire de nouvelles méthodes de gestion de projet au cours de la mise en œuvre. Les partenaires du secteur privé peuvent également avoir un rôle à jouer dans la gestion des infrastructures, une fois qu'elles sont mises en place. A long terme, l'engagement du secteur privé permet le transfert à la collectivité publique de la culture et de techniques de gestion, qui offrent des possibilités d'amélioration de l'offre de services publics.

Il est important, cependant, de reconnaître les limites du partenariat public/privé. Le secteur privé a tendance à s'engager seulement dans des projets, ou une partie des projets, qui sont commercialement rentables. Il se montre naturellement moins intéressé par la démarche stratégique globale, qui est animée par les collectivités publiques. De la même manière, son engagement en faveur des programmes sociaux qui nécessitent des subventions, pose problème. Le partenariat public/privé risque d'être cantonné à des projets économiques dont les bénéfices sont très limités pour les populations défavorisées. Dans ce cas, ce partenariat a besoin d'être complété par d'autres programmes qui sont explicitement centrés sur le problème de l'exclusion sociale. Cette situation tend cependant à évoluer. Au Royaume-Uni, les entreprises participent financièrement aux programmes des "écoles de la seconde chance" et en France les Programmes Locaux d'Insertion par l'Economie constituent un exemple très révélateur de la mobilisation d'entreprises autour des problèmes d'insertion sociale.

Une autre limite aux partenariats public/privé réside dans une différence entre les échelles de temps des acteurs. Le secteur privé cherche à obtenir des résultats rapides, qui peut influencer les collectivités locales. Même les plus petites collectivités locales peuvent faire preuve d'une immense complexité dans leurs relations, intérêts et aspirations. Gérer cette complexité et s'assurer que les divers intérêts locaux sont respectés dans leur ensemble prend du temps et beaucoup de moyens, mais doit être intégré au processus de planification.

ZOOM**Leeds Initiative : l'union des partenariats au service de la stratégie et des projets**

Leeds Initiative représente l'association des partenariats à l'échelle de la ville. Créée en 1990, elle réunit à l'origine huit partenaires dont la municipalité et en comporte vingt aujourd'hui. Le but de cette structure est d'abord de travailler ensemble en faveur du développement et de la promotion de la ville, pour lui permettre d'atteindre le statut de métropole européenne. Son champ d'activité s'est par la suite élargi à des questions plus globales.

Les apports d'une structure telle que Leeds Initiative résident dans :

- la mise en réseau : le partage de la connaissance, des idées, le développement de la confiance entre les organisations ;
- la co-planification : le consensus vers des objectifs communs ;
- la co-entreprise : la combinaison des ressources pour développer des projets ;
- la promotion et le lobbying : l'élaboration d'une image de la ville et une influence sur les politiques publiques extérieures.

Leeds Initiative s'engage en 1997 dans une démarche stratégique qui va conduire à l'élaboration de "Vision pour Leeds". Ce premier plan stratégique global dresse les priorités de la ville à l'aube du 21ème siècle.

Partenariats stratégiques et opérationnels

Le partenariat stratégique considère l'ensemble du développement stratégique de la ville, et pas seulement les projets individuels. Il présente de nombreux avantages. Il permet de réunir l'ensemble des acteurs clés dans la ville, afin d'établir une analyse commune des problèmes pour aboutir à une vision partagée. Ce type de partenariat a le mérite de mobiliser des experts issus de tous les secteurs de la vie de la ville et, à travers eux, de construire de nombreux réseaux. La mobilisation de l'ensemble des acteurs peut produire une synergie importante pour valoriser les ressources de la ville, attirer de l'extérieur, et de manière générale, accroître son rayonnement.

Mais comme les autres types de partenariats, il a cependant ses limites. La dimension du partenariat peut le rendre trop complexe, et souvent il convient de lui ajouter des structures de prise de décision plus rationnelles. Les partenaires du secteur privé peuvent trouver difficile de lui consacrer du temps, et ont peut-être moins d'intérêt à la stratégie de développement globale que la collectivité publique. De plus, les associations locales ont parfois des compétences trop limitées pour leur permettre de jouer un rôle efficace dans le partenariat,

alors que leur participation est très forte dans la phase d'élaboration de la démarche, au moment où le projet global se définit et se construit.

Le partenariat opérationnel est centré sur un projet spécifique. Il s'agit avant tout d'un vecteur pour réunir les différents acteurs de façon très efficace. La participation doit être limitée aux acteurs qui doivent y contribuer réellement, la tâche est extrêmement précise, et il est possible de dresser clairement des indicateurs de performance. Les partenaires du secteur privé sont intéressés par ce type de partenariat, à cause des opportunités évidentes et de l'identification des fonctions de chacun, de même il est a priori plus accessible au monde associatif à cause de l'importance et de la précision de projet.

La principale limite est qu'avec le temps, ce type de partenariat présente le risque de se figer. A ce moment là, les techniques et moyens spécifiques que les partenaires ont élaboré ensemble ne correspondent plus aux nouveaux besoins, qui ne trouvent pas de réponse adéquate. La performance du partenariat lui-même peut alors être remise en cause.

ZOOM**Turin : le Forum de développement comme fondement de la méthode de participation**

Le Forum de développement a été fondé par le Maire de Turin à la suite des élections de 1996, pour traiter les problèmes de développement économique de la ville. Il réunit 30 personnalités représentant les principaux acteurs de la société civile : universités, chambre de commerce, chambre d'agriculture, secteur industriel, secteur bancaire, fondations... Le Forum de développement, qui a lancé le plan stratégique, et l'a approuvé le 29 février 2000, poursuit ses activités, en tant qu'organisation de dialogue à l'échelle de l'agglomération turinoise.

L'évaluation et la "veille" stratégique

L'évaluation est un processus permanent d'appréciation critique d'une offre de services, d'un projet ou d'une politique, constituant, au-delà du diagnostic, une aide à la décision. Dans le domaine de la planification stratégique, sa fonction est de maintenir un lien entre l'évolution de la réalité du contexte urbain, la perception que peuvent en avoir les différents acteurs et l'impact réel des actions décidées et mises en œuvre. La plupart des villes viennent d'adopter leur plan stratégique et le mode d'évaluation est l'une de leurs grandes préoccupations actuelles, puisqu'il conditionne dans une certaine mesure la qualité du suivi de la démarche et donc sa pérennité : c'est la question de la veille stratégique à adopter et de la définition d'indicateurs pertinents pour saisir un champ large et complexe.

ZOOM

Barcelone : l'évaluation, un outil qui rythme la démarche stratégique

Barcelone accorde beaucoup d'importance au suivi du plan stratégique qui est redéfini tous les 4 ans. L'articulation entre les différents plans stratégiques se base sur le bilan des actions réalisées. Par exemple, à l'issue du premier plan stratégique de 1990,

40 % des actions avaient été accomplies, 30 % étaient en cours de réalisation et 30 % n'avaient pas commencé. La pertinence des actions qui n'ont pas encore été engagées est ensuite remise en cause, lors de la phase préparatoire du plan stratégique suivant. La méthode s'est poursuivie après le deuxième plan de 1994, et a récemment permis d'élaborer le troisième Plan Stratégique.

ZOOM

Bilbao : l'évaluation au cœur de la démarche stratégique de la ville

L'objectif de l'évaluation est de mesurer les impacts du plan de revitalisation sur le capital physique, social, humain et sur la satisfaction des citoyens. A cet effet, l'association Bilbao-Metropoli-30 a mis en place plusieurs outils :

- un système de 87 indicateurs de prospective, qui combinent des indicateurs statistiques et des indicateurs de perception de la société civile, pour éviter le décalage qui existe parfois entre les deux. Ces indicateurs, dont la pertinence est remise en cause chaque année, permettent de donner des informations clés sur les tendances d'avenir, d'attirer l'attention des citoyens et des médias. Leur objectif est aussi de vérifier la validité, la fiabilité, et la légitimité de la démarche. Ils sont destinés aux citoyens, qui doivent se sentir partie prenante de la démarche
- le benchmarking, qui consiste à comparer les résultats avec ceux d'autres démarches stratégiques.

Ce processus, dont le but est de tirer des conclusions pour nourrir le "dialogue stratégique" et le rapport annuel, s'appuie sur différents groupes de travail, et se place dans une perspective de comparaison internationale.

La démarche d'évaluation amène Bilbao à poser une série de questions :

- Comment concilier la planification urbaine et la planification stratégique ?
- Comment évaluer l'impact global d'un plan stratégique au-delà des projets ?
- Comment accroître la participation des citoyens dans le processus d'évaluation ?
- Comment concilier efficacité et participation dans le processus d'évaluation ?
- Les indicateurs objectifs sont-ils ou non plus pertinents que les indicateurs de perception ?

Conclusion : pour une gouvernance territoriale

Les développements précédents illustrent la mutation des gouvernements locaux vers une "gouvernance" territoriale, "qui renvoie à l'intervention combinée d'acteurs de plus en plus divers sur un territoire de plus en plus vaste ainsi qu'à la capacité de ce système d'acteurs de produire des politiques publiques cohérentes sur l'espace métropolitain"³. Plus qu'un concept, il semble que la gouvernance invite à repenser la manière de gouverner, à travers la mise en place de nouvelles procédures, de nouvelles pratiques, qui intègrent un nombre élargi d'acteurs. Les démarches stratégiques des villes se situent complètement dans cette logique de modernisation du management public, qui combine simultanément trois aspects : un "management de commandement" vertical et descendant, un "management de négociation" partagé, et aujourd'hui un "management d'animation" ascendant. La puissance publique doit permettre la coexistence de ces trois styles, et les mettre en cohérence en leur donnant du sens. Le premier apporte la stabilité et l'efficacité, le second permet d'engager rapidement des actions et le troisième facilite l'innovation et l'appropriation par le plus grand nombre. Manager dans la complexité pour concrétiser une ambition pour l'avenir et construire un développement global et profitable à tous, tel est le nouveau défi que les démarches stratégiques cherchent à relever.



Lyon - Opéra

3 - Christian Lefèvre, "Dynamiques institutionnelles et politiques publiques, in Saez G, Leresche J.-P., Bassand M., Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, Action publique territoriale, Paris, 1997.



Brno - Centre ville



Nancy - Zone de renouvellement urbain Stanislas Meurthe

Les orientations de la démarche stratégique : quels enjeux et quels axes stratégiques ?

Les villes et les aires métropolitaines sont aujourd'hui confrontées à des enjeux similaires, qui correspondent à une problématique de "développement durable". Celle-ci cherche à intégrer différents objectifs complexes comme la croissance économique, la cohésion sociale, la qualité de vie, le respect de l'environnement... Ce contexte commun s'explique notamment par le développement d'un système de référence mondial à tous niveaux, la construction européenne, qui se traduit par une harmonisation des systèmes dans certains domaines, et par un positionnement des villes les unes par rapport aux autres à l'échelle européenne. Le caractère résolument "complexe" des problématiques urbaines a donné naissance aux démarches stratégiques, dont les orientations visent précisément à se saisir de cette complexité. Notre travail collectif a montré des points communs entre les démarches des villes, qui s'expliquent par référence à ce contexte commun. Ces points communs ne signifient ni le mimétisme ni le nivellement. Si les villes sont de plus en plus attentives à ce que font leurs partenaires, comme le prouve d'ailleurs la démarche de ce groupe de travail, elles apparaissent de plus en plus actives et innovantes, pour que les moyens et les projets développés répondent au mieux à leurs ambitions propres.

2/1 Les enjeux : points communs et différences

La compétition croissante au niveau national et européen entre les villes les oblige à se repositionner dans leur contexte national. Avec la mondialisation les villes cherchent à intégrer une perspective internationale dans leur démarche stratégique. Le point de départ se différencie par le rayonnement actuel de la ville dans le contexte national et européen : l'armature urbaine est en effet très différente d'un pays à l'autre. Il existe des villes périphériques qui s'affirment comme pôle régional ou porte d'entrée sur un territoire (Nantes), des villes qui gagnent par leur proximité à une frontière intra-européenne (Malmö, Lille, Nancy), des villes qui se voient en concurrence avec les capitales de leur pays (Barcelone, Munich) ou encore des villes qui ont l'ambition d'être un incontesté numéro 2 dans leur pays et de tenir leur rang en Europe (Lyon, Birmingham).

Toutes les villes sont confrontées au problème de la gestion des **mutations économiques** et sociales en cours. Leur point de départ est évidemment très différent. Sur le plan économique on peut distinguer surtout trois types de situation :

- Crise économique, restructuration économique non résolue, traditionnellement forte dominance de l'industrie lourde ou de production à un niveau de productivité faible (Bilbao, Brno).
- Restructuration économique en cours, traditionnellement forte présence du secteur industriel, mais poids déjà important du secteur tertiaire et des industries modernes (Stuttgart, Turin, Barcelone, Lyon).
- Dynamisme économique, spécialisation dans les services à haut niveau (par exemple : recherche ; consul-

ting, études, expertise ; services financiers ; médias), industries modernes, centres d'excellence (Munich, Utrecht, Lyon).

Autant les villes prospères que les villes en difficulté perçoivent la nécessité de formuler des visions et de développer des stratégies à long-terme avec pour objectif principal soit de surmonter la crise, de bien gérer la restructuration économique et ses conséquences sociales, soit de préserver l'attractivité économique du territoire, ce qui implique d'éviter les effets secondaires de la croissance économique, qui peuvent résider notamment dans une circulation croissante, un manque de logement, un coût de la vie très élevé, une réduction de la qualité de vie...

La situation économique de la ville influence le niveau des **enjeux sociaux**. Néanmoins, beaucoup des enjeux sont communs à toutes les villes. Ils peuvent se résumer essentiellement aux points suivants :

- L'exclusion sociale se manifeste surtout par le chômage dans les villes en crise économique, mais n'est pas plus absente des villes économiquement dynamiques. Dans ce dernier cas, l'exclusion sociale se présente davantage sous forme de travail précaire et de salaires bas dans une agglomération à niveau de vie très élevé. L'exclusion y est vécue de manière plus forte, car le décalage entre les populations socialement et professionnellement intégrées et les autres paraît plus élevé.
- La société multiculturelle : beaucoup de villes n'ont pas réussi l'intégration de certains groupes d'immigrés au cours des dernières décennies. La ségrégation de la population dans l'espace ainsi que de graves conflits

le 1a démarche

sociaux entre différentes nationalités ou groupes représentent un grand défi pour les villes. La qualité de la vie, la sécurité peuvent être remises en cause, indépendamment de la situation économique, bien que les villes avec un faible taux de chômage aient a priori plus de facilité à gérer ces conflits sociaux. En même temps beaucoup d'entre elles cherchent à se doter d'une image ouverte et cosmopolite pour attirer des activités économiques et donc aussi des investisseurs étrangers.

- Les changements démographiques : tous les pays d'Europe vont être confrontés à une population vieillissante au cours des prochaines décennies, le taux de fertilité étant en baisse depuis les années 60 et 70 (surtout en Espagne, en Italie et en Allemagne). Une population vieillissante cause de nombreux problèmes pour le marché du travail et pour le financement des systèmes sociaux. Ces problèmes se feront sentir dans les grands bassins d'emploi. Les villes se trouveront de plus en plus en concurrence pour attirer une population plus jeune : certains secteurs connaissent déjà une pénurie de main d'œuvre. En même temps elles doivent se préparer à répondre aux mutations du fonctionnement de l'urbain en général, avec par exemple les besoins d'une population plus âgée quant à l'infrastructure médicale et sociale, le transport public, le logement, etc.

Les problèmes environnementaux des villes résultent de moins en moins de la pollution de l'air par la production : celle-ci est de plus en plus bannie des villes et délocalisée dans d'autres régions ou dans d'autres parties du monde, et même dans les villes où l'industrie est encore très présente, elle ne constitue plus la première source de pollution, grâce aux progrès dans les technologies environnementales. Pourtant les défis liés à l'environnement et aux technologies propres ou plus propres restent bien présents et tendent à s'accroître :

- La circulation croissante des voitures particulières représente le problème majeur pour les villes. Elles doivent optimiser les flux de circulation en répondant en même temps à la demande de réduire le volume de circulation et à celle de satisfaire un besoin croissant de mobilité et d'accessibilité.
- La consommation croissante de l'espace par l'habitat a des conséquences néfastes pour le système écologique urbain et surtout périurbain.
- L'organisation de l'aire métropolitaine doit être perçue sous un angle environnemental. La suburbanisation augmente en général la consommation de l'espace par habitant et augmente la circulation (plus de trajets et utilisation plus fréquente de la voiture au lieu des trans-

ports publics). La gouvernance de l'aire métropolitaine reste pour la majorité des villes un grand défi à relever. L'amélioration de l'environnement ne représente pas seulement un but en soi, mais est aussi mise au service du social (amélioration de la qualité de la vie pour les habitants) et de l'économie (attractivité de la ville ou de l'aire métropolitaine dans un contexte de compétition internationale).

Les technologies d'information et de communication ont un impact fondamental de transformation et surtout d'amplification de la dynamique sociale. Au-delà de la diffusion et de l'appropriation généralisée de ces nouveaux outils - un véritable enjeu de société dont les villes sont bien conscientes - se pose la question de la place de l'espace public dans cette société de demain. Nos sociétés évoluent vers l'individualisme, le monde des réseaux, la société des groupes, des communautés, des savoirs etc. En conséquence de cette fragmentation, le risque pour la société est de perdre toute base commune. Dans ce nouveau contexte, quelles sont les stratégies possibles pour préserver ou reconstruire un espace commun ? Quels sont les lieux de rencontre possibles entre les groupes ? Il s'agit bien d'un des rôles majeurs d'une démarche stratégique, dans sa dimension participative et fédérative, de permettre de recréer cet espace, un dialogue, où la préoccupation de la reconnaissance des valeurs communes redevient fondamentale. Le développement d'Internet pose également la question de la place de l'espace public par rapport à l'espace privé. C'est pourquoi, de nombreuses villes s'interrogent sur la constitution de portails fonctionnels et ayant "du sens" pour l'utilisateur, l'habitant et le citoyen, en intégrant la dimension territoriale à Internet (agglomération, ville, quartier), et permettant ainsi de constituer progressivement un véritable espace public sur la toile, support de services et d'information, lieu de débat et de participation, outil de transmission de valeurs collectives, espaces de rencontre, outil de préservation des codes collectifs. Il s'agit donc, sur l'espace virtuel, de faire exister l'espace public. Ceci n'est possible que si les différents acteurs se réunissent, réfléchissent ensemble et se coordonnent.

Tous ces enjeux sont interconnectés et ne peuvent donc être résolus par des politiques uniquement sectorielles. Beaucoup de villes ont donc cherché à conduire une démarche intégrée, comportant la définition d'axes stratégiques pour le développement urbain.

Stratégies sectorielles ou stratégie transversale et intégrée ?

Les villes sont confrontées à des enjeux complexes qui les amènent à repenser leur manière de concevoir et de mettre en œuvre l'action publique. Conçue à l'origine de manière sectorielle, l'action publique doit aujourd'hui répondre à la complexité de nos sociétés contemporaines. En ce sens, conduire une démarche stratégique permet d'introduire une intégration d'enjeux ou de questions qui apparaissent résolument liés, et qui contribuent ensemble à atteindre les objectifs définis.

Une stratégie peut être considérée comme intégrée lorsqu'elle aborde dans le même temps les aspects de développement économique, social et de qualité de vie, et lorsque le développement est à la fois considéré dans une perspective endogène et exogène. Parmi les exemples de notre terrain d'échange, Turin est particulièrement révélateur du besoin d'intégration et de transversalité pour atteindre un objectif qui peut être qualifié au départ de sectoriel, puisqu'il s'agissait de définir une stratégie d'image et de promotion de la ville, pour accroître son rayonnement et renouer avec la prospérité économique pour les habitants. Rapidement, la démarche évolue vers un caractère plus global, et "Torino Internazionale" le plan stratégique de Turin, à travers six axes stratégiques, traite simultanément toutes les questions de développement qui se posent à la métropole piémontaise aujourd'hui. Nous avons retrouvé cette dynamique avec des configurations différentes à Barcelone, Bilbao, Leeds, Lille, Lyon, Munich, Nancy, Strasbourg et Utrecht, mais elle est également présente dans de nombreuses villes européennes. Globalement, les plans stratégiques développent les axes suivants :

- La ville prospère : développement économique, mutations de l'activité vers les secteurs de croissance et la nouvelle économie, recherche et développement, rayonnement ;
- La ville accessible : grandes infrastructures de transport, transports en commun ;
- La ville solidaire : développement social, ouverture à l'autre et à ses cultures ;
- La ville apprenante : formation, éducation aux technologies d'information et de communication, retour à l'emploi ;
- La ville animée : loisirs, vie culturelle et sportive, événements ;
- La ville durable : environnement, qualité de vie, régénération urbaine, lutte contre l'étalement urbain.

Cependant, il n'est pas toujours évident de rompre avec les logiques sectorielles, dont l'efficacité a fait ses preuves, et qui correspondent aux découpages des départements au sein de l'administration et aux spécialités des entreprises et des associations. Même les villes fortement mobilisées autour d'une stratégie de développement intégrée ont tendance, sans doute dans un souci

d'efficacité dans la phase de mise en œuvre, à segmenter les domaines à nouveau. A Leeds des groupes ont été constitués pour mettre en œuvre chaque axe stratégique de "Vision pour Leeds" et pour porter les activités partenariales dans de nombreux secteurs, l'ensemble étant coordonné sous le parapluie de Leeds Initiative, l'association partenariale qui porte la stratégie de développement de la ville. Dans d'autres cas, une priorité de développement très forte peut conduire à de nouvelles stratégies globales, comme à Stockholm avec la politique de développement durable ou sectorielles comme à Lyon avec le Plan d'actions pour une métropole technopolitaine.

Le passage de logiques sectorielles à une logique globale et intégrée n'est pas facile, même si son utilité est évidente. Malmö et Brno sont actuellement dans cette situation. Les bouleversements à la fois économiques, politiques et sociaux auxquels ces deux villes sont confrontées - avec dans le premier cas la liaison physique avec Copenhague et dans le second l'ouverture à l'Europe, à la démocratie et à l'économie de marché - les forcent à se poser d'une façon nouvelle la question de leur avenir. Encore dépendantes de leurs systèmes de référence elles travaillent depuis deux ans à la construction d'un projet de développement d'un genre nouveau, en adaptant à leur contexte, et par touche, les nouveaux outils de l'ingénierie du développement.

Une stratégie de développement est également le reflet d'aspirations et de considérations très concrètes. Il s'agit en partie d'équilibrer les besoins d'investissements pour les services quotidiens avec les besoins d'investissement à long terme, et les programmes d'infrastructure élaborés pour accroître la compétitivité internationale de la ville. Dans de nombreuses villes ces deux besoins sont en augmentation. L'héritage des anciennes infrastructures industrielles, et les pressions pour un renforcement de la compétitivité, due à la globalisation de l'économie, ont accru le besoin d'investissement à long terme en même temps que la restructuration de l'héritage économique du passé, et les politiques sociales ont vu croître les demandes de services plus immédiats. Les tensions entre les revendications à court terme et les programmes d'investissement à long terme ont par conséquent augmenté.

La plupart des villes ont donné une grande priorité à l'investissement à long terme. La raison donnée est que les services immédiats aux citoyens ne peuvent pas être maintenus sur le long terme, si le manque d'investissement pousse la ville vers une voie de déclin. Cet investissement à long terme a eu tendance à se concentrer particulièrement sur les grands projets. Cependant, il est évidemment possible de concevoir des investissements à court terme, notamment dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'insertion, comme préparation pour atteindre les objectifs à long terme d'intégration sociale.

Les grands projets comme levier pour une stratégie intégrée

Les grands projets sont un mécanisme efficace pour conduire une démarche stratégique intégrée entre plusieurs partenaires, qui perdurera au-delà de la durée de vie du projet lui-même. Ceci est particulièrement vrai lorsque le projet se compose d'un certain nombre d'éléments qui constituent en eux-mêmes des grands projets. Un bon exemple en est le projet "Barcelone Ville Olympique", du début des années 90. Le projet a agi comme un catalyseur : il a réuni 215 organisations en une association qui existe encore aujourd'hui, et permet d'identifier des projets complémentaires, pour rendre durable l'accélération obtenue par la dynamique des Jeux Olympiques.

zoom

Le musée Guggenheim de Bilbao

Le musée Guggenheim est ouvert depuis octobre 1997. Superbe vaisseau de titane conçu par Franck O. Gehry en plein cœur de Bilbao et sur les bords de la rivière, il accueille des collections de la célèbre fondation new-yorkaise. Ce projet est le fruit de trois facteurs. Bilbao souhaite asseoir son renouveau sur une nouvelle image et a déjà commencé à développer des projets. La Fondation Guggenheim cherche à ouvrir un musée en Europe. Le Pays basque est la seule autonomie d'Espagne où l'impôt est levé directement par les Provinces, qui sont libres de son utilisation. Cette conjonction d'éléments va aboutir, malgré les réti-

Les grands projets comme moyen de changer l'image de la ville

Dans certains cas, les grands projets ont pour objectif de changer l'image de la ville, quelques fois de façon spectaculaire. Le meilleur exemple observé par le Groupe de Travail a sans doute été le Musée Guggenheim de Bilbao, qui a contribué à réorienter l'image de la ville d'une zone de déclin industriel vers une ville culturelle moderne. Le Centre International de Congrès à Birmingham a eu un impact similaire, tandis que les aménagements et les festivités dans le cadre de "l'Année de l'Ecole de Nancy" ont contribué à promouvoir l'image culturelle de la ville.

Parmi les grands projets développés par les villes, on retrouve souvent les centres de conférence et d'exposition, qui reflètent la croissance des réseaux du commerce international ainsi que l'importance grandissante du marché des loisirs et du style de vie. Stuttgart, Birmingham, Munich et Lyon, par exemple, disposent de ces équipements, tandis que Bilbao et Turin l'ont mis au programme de leur plan stratégique.

cences du milieu local, à la construction d'un musée de 24 000 m² pour 100 millions d'Euros d'investissement, dont les bâtiments ont été entièrement financés par la Province et le gouvernement basque, et qui est géré par le secteur privé. Avec 1,3 millions de visiteurs la première année d'ouverture, contre 500 000 attendus, son exploitation représente 0,47 % du PIB du Pays basque. Ce musée constitue un formidable instrument de marketing : 30 % des visiteurs viennent du Pays basque, 30 % du reste de l'Espagne et 40 % du reste du monde. Deuxième musée le plus visité en Espagne derrière le Prado, il a complètement modifié l'approche touristique de la métropole.

Les grands projets comme moyen de susciter l'intérêt du secteur privé

Les grands projets relèvent par définition d'infrastructures matérielles, qui offrent d'importantes opportunités pour attirer l'investissement privé dans la ville.

En premier lieu, les grands projets ont tendance à avoir une dimension pluridisciplinaire - en alliant des équipements pour des expositions, des bureaux, des commerces, des activités culturelles et de loisirs ainsi que des infrastructures de transport, des espaces publics ouverts, etc. Quelques-uns d'entre eux sont porteurs d'un potentiel commercial qui attirera les capitaux privés. Ce type de partenariat public/privé est bien développé, par exemple au Royaume Uni. En France, il est formalisé à travers les Sociétés d'Économie Mixte qui appartiennent à 51% au secteur public.

Deuxièmement, même lorsqu'un grand projet est financé principalement par le secteur public, il agit souvent comme un pôle de croissance en attirant un investissement privé significatif. Le Centre International de Congrès de Birmingham en donne un bon exemple : 200 millions d'euros d'investissement public ont attiré par la suite au moins le même montant d'investissements privés. Le pont entre Copenhague et Malmö devrait également générer un investissement privé significatif des deux côtés de l'Øresund.

Troisièmement, si un grand projet nécessite des subventions publiques pour sa mise en œuvre initiale, il peut être rentabilisé par le secteur privé une fois achevé. Au Royaume Uni, les systèmes de câblages de haut débit, peuvent être rangés dans cette catégorie. Dans ce cas, le secteur public est relayé dans sa tâche de réalisation de l'équipement, et peut consacrer les fonds publics à d'autres projets.

zoom

Avec le Centre International de Congrès (ICC) et le Palais National des Sports, Birmingham complète son offre pour l'événementiel

Le Centre de congrès, inauguré par la Reine en 1992, se situe dans la ligne du Centre d'Exposition National, accueillant la foire de Birmingham, et de la grande tradition artistique et culturelle de la ville. Il comprend 11 salles haut de gamme sur une surface totale de 27 000 m² environ, dont une très belle salle de théâtre de 1 600 places, une salle de concert de 2 200 places avec une acoustique exceptionnelle, qui accueille l'orchestre symphonique de la ville ainsi que les meilleurs orchestres du monde. La troisième salle, consacrée aux expositions, possède une capacité de 3 500 places assises. La quatrième salle offre une salle de conférence ou de gala de 1 100 places et les autres peuvent accueillir des réunions de 15 à 350 personnes. Le Centre est aussi doté d'un espace commercial avec des cafés et des boutiques, connecté avec la nouvelle zone aménagée près du canal de Brindley Place.

Le Palais National des Sports constitue un équipement majeur en plein cœur de la ville. Ce bâtiment de 8840 m² inauguré en 1991, a été construit par les architectes américains Helmut, Obata et Kassbaum. Il peut accueillir entre 8 000 et 12 000 personnes, ce qui le place au premier rang des palais des sports britanniques.

Les grands projets de régénération urbaine

Toutes les villes sont confrontées, à des degrés divers, à la question de la régénération urbaine, qui répond au besoin d'adaptation de l'urbain aux mutations économiques et sociales, à la nécessité d'une traduction spatiale de ces mutations. Ces projets sont très variés, mais dans la plupart des cas, ils cherchent à organiser une mixité des fonctions, qui rompt avec la séparation plus ou moins stricte entre l'habitat et le travail. Ces projets se développent partout dans la ville. Actuellement on observe certes un accent particulier sur la requalification des centres-villes, des bords de mer de fleuve ou de rivière, et des friches industrielles, mais au-delà c'est toute la question de la reconstruction de la ville sur elle-même dont il est question.

La plupart des villes ont en effet engagé des projets de grande envergure en centre-ville, dont Birmingham et Leeds offrent une bonne illustration. Ces deux villes ont développé des projets phares qui en quelques années ont remodelé l'image même de la ville. Ceci pour des raisons évidentes. Le centre est la partie la plus visible de la ville. Pour les visiteurs extérieurs, il est la porte d'entrée vers le reste de la ville, qui marque la mémoire. Le centre ville est un très bon emplacement pour réaliser des équipements qui nécessitent la fréquentation d'un grand nombre de visiteurs, ou susceptibles d'attirer de nombreux visiteurs nationaux et internationaux. De plus, de nombreux centres villes comportent des zones négligées,

qui ébranlent la stratégie d'ensemble de la cité, mais qui offrent également un potentiel de développement important, notamment à cause du prix élevé du foncier. Souvent, la restructuration du centre arrive en même temps que surviennent les opportunités. Utrecht nous donne un exemple intéressant à une échelle relativement importante et avec un projet d'un investissement de plus de deux milliards d'euros. Les bords des fleuves sont également un objectif clé pour les grands projets. Le Palais des congrès de la Cité Internationale de Lyon et le Musée Guggenheim à Bilbao en sont de bons exemples. De même, Nantes et Saint-Nazaire ont exploité les bords de fleuve, pour implanter de nouvelles activités économiques et de loisirs, tandis que Turin développe un nouveau parc en bordure de fleuve qui accueillera un parc dédié aux technologies de l'environnement.

zoom

Le Lingotto ou la réorientation d'un site industriel historique

Le bâtiment qui abritait le site historique de FIAT est aujourd'hui, grâce au projet de Renzo Piano, un centre multifonctions très moderne (centre de congrès et d'exposition, hôtel, centre commercial...), qui respecte l'esthétique d'ensemble du bâtiment. Toutes les fonctions du centre fournissent aux opérateurs des structures flexibles ainsi que des technologies de pointe pour toute manifestation, et aux visiteurs un lieu hospitalier dans la ville, dans une zone péri-centrale, en mesure d'offrir de nombreux services. L'accès du Lingotto devrait être amélioré dans l'avenir grâce à une liaison ferroviaire entre le centre ville et la gare du Lingotto, et donc une interconnexion avec l'ensemble du système ferroviaire

zoom

La "ville renouvelée" à Lille

La stratégie "ville renouvelée" exprime la volonté de d'organiser le développement métropolitain futur dans une perspective solidaire et d'apporter des réponses concrètes et décisives à la dégradation économique, sociale et urbaine de plusieurs quartiers. Il s'agit de la mise en œuvre à la fois d'une politique stratégique pour l'ensemble de l'agglomération et de projets de développement spécifiques pour les secteurs les plus dégradés. Son enjeu est de reconstruire la ville sur la ville en maîtrisant l'expansion urbaine et en concentrant les investissements majeurs en ville existante particulièrement dans les centres anciens et dans les territoires les plus pénalisés. Ce programme est transversal à l'ensemble des directions de la Communauté urbaine de Lille et les territoires prioritaires représentent 20% des zones urbaines et 30 % de la population métropolitaine. La requalification du canal de Roubaix et de ses territoires voisins en est une illustration forte, comme l'implantation à Roubaix et Tourcoing d'équipements universitaires et culturels.



Métropole Nantes-Saint Nazaire - Base sous-marine de Saint Nazaire

ZOOM

Munich ou une nouvelle urbanisation de la ville à grande échelle

L'élaboration de ce nouveau plan de développement urbain coïncide avec une nouvelle donne territoriale. Munich, pénalisée par le manque de terrains disponibles, bénéficie de nouvelles opportunités. La construction du nouvel aéroport libère des terrains à proximité immédiate du centre d'activité de la ville, de même que l'abandon d'anciennes casernes militaires. Cette nouvelle configuration a donné lieu à 5 grands projets :

- un nouvel espace de foire et d'exposition de 140 000 m² a ouvert ses portes en 1998 sur les terrains de l'ancien aéroport de Munich ;
- la requalification du quartier de la gare centrale autour des concepts de qualité urbaine et d'environnement ;
- la transformation de l'emplacement des casernes

d'Ackermannbogen en un quartier d'habitat social, privilégiant la qualité de vie et l'environnement ;

- la requalification de la zone de Theresienhöhe, où se situe l'ancienne foire. Il s'agit d'un site à haute valeur symbolique, à proximité de l'emplacement de la fête de la bière. L'idée est de créer un quartier de vie nouveau, qui respecte le parc en conservant quelques bâtiments dont la valeur architecturale est reconnue. Le projet a été élaboré selon une méthode participative, avec des experts et des représentants du quartier ;
- la valorisation des terres agricoles autour de Munich par l'aménagement du parc paysager de Blumenau, qui constituera une base de plein air à proximité de la ville, en même temps qu'une "ceinture verte", pour lutter contre l'étalement urbain.



Lille - Euralille

ZOOM

Rives de Loire - Ile de Nantes et Ville Port à Saint Nazaire : les grands projets métropolitains de la métropole Nantes Saint-Nazaire

L'Ile de Nantes, située au centre de l'agglomération, à la limite entre la Loire fluviale et la Loire maritime, offre une opportunité formidable pour reconstruire un cœur d'agglomération ouvert sur le fleuve et l'estuaire. Le projet urbain de recomposition des espaces publics et du paysage de l'île de Nantes, confié à l'équipe Chemetoff-Berthomieu, s'attache à mettre en valeur le site, aménager les espaces publics existants et en créer de nouveaux et réorganiser la relation de l'île avec le fleuve et le reste de la ville.

Le projet Ville Port à Saint-Nazaire vise à apporter les services dont les entreprises industrielles ont besoin, de conforter et de diversifier l'offre touristique, de renforcer la centralité urbaine, de restructurer le territoire dans une nouvelle relation avec les communes périphériques.

Ainsi la reconquête de 15 hectares de friches et de la base sous-marine situées entre la ville et son port permet à Saint-Nazaire de retrouver son lien historique avec l'eau de l'estuaire et les bassins portuaires.

ZOOM

Stockholm : Hammarby Sjöstad ou l'alliance de l'environnement et de la technologie

Le projet Hammarby Sjöstad est symboliquement la traduction du modèle de qualité de vie, que cherche à développer Stockholm. Dans le cadre du programme Environnement 2000, la construction de ce nouveau quartier de vie près du centre-ville sur une ancienne zone industrielle est exemplaire quant au respect de l'environnement. La terre, l'eau, l'air et la lumière se rencontrent dans une ville qui porte la marque distinctive de la nature. Hammarby Sjöstad est le fruit d'une vision partagée entre les autorités publiques, les propriétaires fonciers et les promoteurs. La préservation de l'environnement se retrouve à tous les stades du projet : choix des matériaux, choix des systèmes de distribution et de recyclage des énergies, traitement des déchets. Elle se combine avec les technologies et le design les plus modernes.

Hammarby Sjöstad a également permis d'initier une coopération entre des villes européennes mobilisées sur des projets environnementaux.

Les infrastructures de transport

Une infrastructure de transport moderne est essentielle pour le développement stratégique des villes, qui investissent massivement en ce sens. Comme Munich il y a quelques années, Nantes prévoit le déplacement de son aéroport vers une zone qui permettrait son extension, mais l'exemple le plus spectaculaire est certainement le pont reliant Copenhague et Malmö. Lyon, Turin, Munich et Stuttgart ont toutes des plans de modernisation des gares de chemin de fer grandes lignes qui prévoient éga-

lement, dans certains cas, de transformer les voies en lignes souterraines (Turin, Stuttgart). Lille et Nancy ont anticipé les bénéfices qu'elles pouvaient retirer, en termes d'attraction d'investissements, d'une connexion au réseau de TGV. De nombreuses villes d'Europe continentale ont un système de transport rapide et léger ou des systèmes de surface de tramway, tandis que ces importants projets d'infrastructures de transport sont moins courants au Royaume Uni.

ZOOM

Utrecht : un système de transport de haute qualité

La région d'Utrecht est actuellement confrontée à de sérieux problèmes de trafic. Les déplacements en voiture sont bien supérieurs à la capacité d'accès de la ville, et ont des conséquences néfastes sur l'environnement. La ville cherche à réduire l'utilisation de la voiture au profit du vélo ou des transports publics, mais ceux-ci ne permettent aujourd'hui pas réellement de répondre à la demande.

La ville d'Utrecht vient donc de créer avec l'institution régionale de coopération intercommunale, qui réunit 26 municipalités, une association pour développer le réseau HOV (Hoogwaardig

Openbaar Vervoer). Il s'agit d'un réseau de lignes de bus de qualité, qui diffère des autres systèmes en place par un niveau de service offert bien supérieur au standard en termes de fréquence, liaison et confort. L'investissement total s'élève à 500 millions d'euros, répartis entre l'institution régionale de coopération intercommunale (393 millions d'euros) et la ville d'Utrecht (107 millions d'euros). Le réseau couvrira toutes les directions à l'intérieur et à l'extérieur de la ville et devrait être terminé en 2015. En complément, un réseau ferroviaire léger entre les villes de la région sera bientôt aménagé, ce qui permettra une bonne connexion avec le réseau inter-cités.

Les grands événements comme accélérateur du développement

Deux raisons principales peuvent encourager les villes à promouvoir et à organiser un grand événement. D'abord, un grand événement permet à la ville de renforcer son identité, sa "city pride", et ainsi de redonner aux populations résidentes, mais aussi aux visiteurs, une bonne image de leur ville. Avec un événement majeur tel les Jeux Olympiques ou le Forum Universel des Cultures, tous les secteurs de la ville sont renforcés en même temps. Ces événements renforcent l'ingénierie du développement, la culture de projet et permettent simultanément un décloisonnement entre l'aménagement, le développement économique, la culture... De cette façon, c'est l'image globale de la ville qui est renforcée. Une autre fonction du grand événement est de faire connaître ou redécouvrir les ressources propres d'une ville. C'est ainsi que de nombreux événements thématiques sont organisés comme la Biennale de la danse à Lyon ou "l'Année de l'Ecole" à Nancy, qui a célébré en 1999 le bouillonnement artistique autour de l'Art Nouveau au début du vingtième siècle.

Les grands événements peuvent également agir comme un véritable accélérateur du développement. Une fois de plus, les Jeux Olympiques de Barcelone constituent l'un des meilleurs exemples observés, bien que les Olympiades Etudiantes aient eu un impact similaire à Sheffield. En ce moment, les événements qui peuvent avoir un impact significatif sur l'investissement se limitent à quelques manifestations sportives majeures comme la Coupe du Monde et l'Euro 2000 de football. Mais la plupart de ces événements majeurs choisissent des lieux où les équipements existent déjà et qui requièrent peu d'améliorations. Cependant, leurs répercussions peuvent être très importantes pour les villes. Accueillir les Jeux Olympiques, par exemple, se traduit par une augmentation très significative des moyens financiers, qui a notamment un impact très positif sur la régénération urbaine. Barcelone est une nouvelle fois une très bonne illustration du phénomène. Cependant, l'augmentation du temps consacré aux loisirs et des congrès internationaux suggère que les opportunités de développement d'événements augmenteront, d'autant plus que les retombées touristiques et économiques sont évidentes.

ZOOM

Le Forum Universel des Cultures Barcelone 2004

Barcelone célébrera le premier Forum Universel des Cultures en 2004, avec le soutien des autorités locales et nationales espagnoles, de l'UNESCO et de nombreuses autres organisations non gouvernementales.

Cette manifestation qui s'adresse à tout public, est née de la nécessité de faciliter le dialogue entre les peuples, les cultures et les civilisations. Cet événement d'un genre nouveau, s'articule autour de débats et de discussions d'intérêt commun : les cultures de tous les peuples, la paix, le développement durable. Ce sera également une grande fête, une expression de la créativité de tous les peuples, et une démonstration politique à facettes mul-

ZOOM

Nancy : "L'Année de l'Ecole" : un événement au rayonnement reconnu

En 1999, le mouvement de la fin de siècle dernier "Ecole de Nancy" a été célébré notamment avec trois grandes expositions, qui ont nécessité d'importants travaux d'aménagement dans les trois galeries d'accueil pour recevoir ou exposer des œuvres du monde entier. Une mission d'organisation mise en place en 1996 a permis de préparer l'événement, mais surtout de mobiliser l'ensemble de la population. Le bilan des célébrations a dépassé les prévisions les plus optimistes : près de 400 000 visiteurs se sont pressés aux expositions, provoquant une hausse de 15 % du chiffre d'affaire du secteur commercial nancéien. En outre, plus de 250 manifestations ont été spontanément organisées par des acteurs très divers (entreprises, écoles, universités, mairies, associations, artistes...) dans toute l'agglomération. Saisie par la fièvre d'un événement dont elle n'avait pas la mémoire, c'est toute la population qui a participé activement à un sentiment de fierté et de dynamisme retrouvé, notamment vis à vis de l'extérieur.

Les événements stimulent directement le développement. Ils peuvent souvent avoir un impact réel sur l'image d'une ville et par conséquent sur sa capacité à attirer des investissements. Le rôle de Birmingham, en 1998, dans l'organisation du Sommet du G8, le concours de l'Eurovision de la chanson et la convention Internationale du Lyons ont eu un impact significatif dans ce sens, tout comme le développement des salons professionnels à Stuttgart. A Lyon, l'accueil du G7, de la CNUCED, de Biovision et d'une conférence de l'ONU sur l'effet de serre, font clairement apparaître la métropole lyonnaise comme la meilleure alternative à Paris pour l'organisation des grandes conférences internationales, avec un impact direct sur la capacité de la ville à rayonner, à s'internationaliser et à se développer.

tiples, mobilisant de nouveaux outils de participation autour de l'un des enjeux majeurs du 21ème siècle : le dialogue entre les cultures. Avec cette manifestation, Barcelone emploie à nouveau un levier qui a fait ses preuves avec les Jeux Olympiques de 1992, à savoir la capitalisation sur un événement de rayonnement international majeur pour mobiliser les investissements et les énergies locales, régionales et nationales, en faveur de la régénération urbaine. En effet, au-delà des aspects culturels essentiels, ce projet a un impact sur le territoire, puisqu'il prévoit l'aménagement d'un "éco-parc", modèle du développement durable. En gagnant 75 hectares sur la mer, une promenade maritime, un grand palais des congrès, un parc urbain, un port de plaisance, un nouveau zoo, et également 8000 nouveaux logements, des centres commerciaux et des espaces publics seront aménagés.



Malmö - Pont de l'Øresund

Questions autour des grands projets et des grands événements

En général, le but des grands projets est de créer des activités de grande qualité, susceptibles d'attirer des visiteurs à revenu élevé au niveau international, national ou local. Le risque dans ce type de démarche est de marginaliser les habitants à faible revenu, voire même d'aggraver l'exclusion sociale - par exemple, la priorité donnée à l'embellissement du centre ville peut aboutir à éloigner les populations précaires du centre ainsi que les activités qui les concernent.

Pour autant, il ne s'agit pas de remettre en cause la stratégie de développement des grands projets, mais il faut avoir pleinement conscience de la nature de leur impact, et les compléter par des programmes dont bénéficient directement des populations défavorisées. Ainsi les aspects sociaux et économiques de la stratégie de développement peuvent aller de l'avant ensemble dans un sens équitable.

L'intégration sociale : le défi à relever

Notre travail s'est certainement centré sur les éléments les plus visibles et les plus concrets du développement stratégique, comme les infrastructures matérielles, et grands projets plutôt que sur les aspects qualitatifs de la vie urbaine. Cependant, il a été reconnu que l'impact d'une stratégie de développement, même couronnée de succès, est souvent

limité quant à la réduction de l'exclusion sociale : la mise en œuvre de démarches plus efficaces pour l'intégration sociale reste un des principaux défis de la politique urbaine.

Alors que les situations varient d'une ville à une autre, la persistance de l'exclusion sociale permet d'affirmer qu'elle provient de la combinaison des facteurs suivants :

- Bien que les symptômes d'exclusion sociale se manifestent typiquement à un niveau local dans des quartiers spécifiques, leurs causes sont souvent à chercher dans les processus économiques et sociaux mis en place au niveau de la ville, de la région ou à l'échelle nationale. Des solutions purement locales n'auront par conséquent inévitablement qu'un impact très limité.
- Les groupes socialement exclus sont, par définition, dépendants. Ceci signifie que, dans une société pluraliste, ils leur est difficile d'être en compétition, par rapport à d'autres groupes d'intérêt, financièrement plus puissants.
- En général, les relations avec les populations immigrées est faible dans la plupart des zones urbaines. Cette situation peut changer dans le cadre de l'article 13 du Traité d'Amsterdam (1997) et par une prise de conscience des villes, de la nécessité de reconnaître toutes les composantes de leur identité.
- L'aide aux exclus implique inévitablement plusieurs types de subvention. Les programmes pour résoudre le problème de l'exclusion sociale dépendent de façon critique d'un secteur public qui voit souvent ses moyens décliner au niveau local.
- Contrairement aux projets d'infrastructures matérielles, les

programmes relatifs à la "politique de la ville" sont plus souvent impalpables. Ils ont des coûts visibles mais des bénéfices plus difficilement lisibles. Ils requièrent souvent beaucoup de personnel, ce qui implique des coûts de fonctionnement élevés. Jusqu'à présent la tendance à travers l'Europe a été de mesurer la performance de manière quantitative, avec des critères basés sur le coût des programmes publics. Les projets municipaux "soft" ont donc été désavantagés en comparaison avec les projets d'infrastructures matérielles "hard". Cette situation tend à évoluer avec le développement de programmes plus qualitatifs, qui s'intéressent davantage aux différentes composantes de l'identité des métropoles, en soutenant des projets favorisant la reconnaissance et l'intégration. Ces projets peuvent prendre la forme de grands événements, dont l'impact sur la cohésion sociale est immédiatement perceptible;

- Le besoin croissant des villes d'améliorer leur compétitivité dans une économie globale crée des tensions autour des priorités politiques. Même si les bénéfices du développement économique ne profitent que d'une manière limitée aux populations désavantagées, les villes sont contraintes d'orienter leur politique de développement économique vers la croissance à long terme - après tout, les villes ne peuvent pas aider les groupes exclus si l'économie locale se trouve sur la voie du déclin. Certaines villes cherchent à concilier ces deux aspects - développement économique et emploi pour tous - en mettant l'accent sur le tourisme, pourvoyeur d'emplois peu qualifiés, qui est aujourd'hui la première industrie au monde.

Quelques pistes de réponses apparaissent pour faire face à ces défis. L'ensemble des villes développe des programmes pour prendre en compte les plus démunis. Si l'analyse précédente sur les causes de l'exclusion sociale reflète la réalité, les programmes locaux des villes ont cependant besoin de l'appui d'un partenariat politique au plan national, régional et local. Ce partenariat permet de développer une démarche plus stratégique, qui offre la possibilité d'intervenir pour réduire les causes d'exclusion

au niveau territorial là où elles surviennent. Une telle démarche stratégique peut comporter par exemple : une politique de rééquilibrage des territoires et des ressources, pour apporter une réponse à la fragmentation sociale et spatiale ; la délocalisation d'infrastructures scientifiques, administratives, sportives et culturelles, qui peuvent constituer des pôles de croissance dans les zones défavorisées, une politique de l'emploi en direction des populations défavorisées ; des actions ciblées en matière d'éducation, de culture, de développement des technologies d'information et de communication, de solidarité ; la mise en place d'un dispositif d'ingénierie du développement dans tous les domaines couverts par le secteur public ; une évaluation des politiques déjà menées, de manière à connaître quel est leur impact, et éventuellement les réorienter. En France, ce type d'action se retrouve dans la "politique de la ville", qui se veut à la fois globale et partenariale. De plus, certains projets émergent dans les villes, fruit des partenariats sur le terrain entre les acteurs publics, les entreprises privées et le secteur associatif. En France les Programmes Locaux d'Insertion par l'Economie (PLIE) sont un bon exemple de l'évolution de la prise en compte des enjeux sociaux qui mérite d'être signalée.

La plupart des pays européens ont déjà mis en place un certain nombre de ces éléments, mais la question est maintenant de les rassembler tous ensemble dans une réponse stratégique intégrée à l'exclusion sociale. L'enjeu est de passer d'une politique de développement social à une politique de développement durable transversal et global, qui allie dans le même temps les préoccupations économiques, sociales et environnementales. Les villes sont aujourd'hui conscientes de ce défi, qui constitue un aspect incontournable pour atteindre leurs objectifs de rayonnement et de qualité de vie. Il s'agit pour elles d'être des métropoles compétitives et agréables à vivre, mais aussi des métropoles compétitives car agréables à vivre et inversement.



Utrecht - zone de renouvellement urbain

Conclusion

Une stratégie de développement peut se définir par une dynamique permanente de mobilisation du système d'acteurs et de la société autour d'une ambition et d'un projet partagé qui permet aux villes de développer une bonne cohésion interne et de s'affirmer dans la compétition à l'échelle européenne et mondiale.

Nos travaux témoignent que chaque ville, en fonction de son histoire, son potentiel, son contexte local et national mène une démarche stratégique qui lui est propre. Les questions font référence à un contexte global mais la manière de les appréhender et d'y répondre est locale et culturelle : le mimétisme n'a pas cours. La diversité des villes étudiées montre qu'il n'existe pas une mais des démarches stratégiques, avec des éléments communs mais aussi de profondes différences quant aux enjeux réels auxquels les villes doivent faire face, et les réponses qu'elles sont en mesure d'apporter. La réussite d'une démarche stratégique est fondamentalement liée à son appropriation interne, tant au niveau des méthodes d'élaboration et de mise en œuvre que des projets et des actions définis. D'abord, les villes qui gagnent aujourd'hui sont celles où la stratégie est portée par un projet politique fort. Une ambition ou une vision de territoire implique une dynamique forte avec toutes les composantes de la société, une dynamique où le politique doit jouer un rôle de premier plan. Ce rôle n'est plus uniquement "descendant", mais s'inscrit dans une culture de dialogue et de construction collective, qui ne remet nullement en cause les fondements des systèmes de démocratie représentative européens, mais au contraire peut les conforter.

L'un des enjeux des stratégies de développement est de générer la mise en réseau. Le terme de "développement durable", au-delà de la mode, reflète bien cette préoccupation. Cette approche, en mêlant les aspects envi-

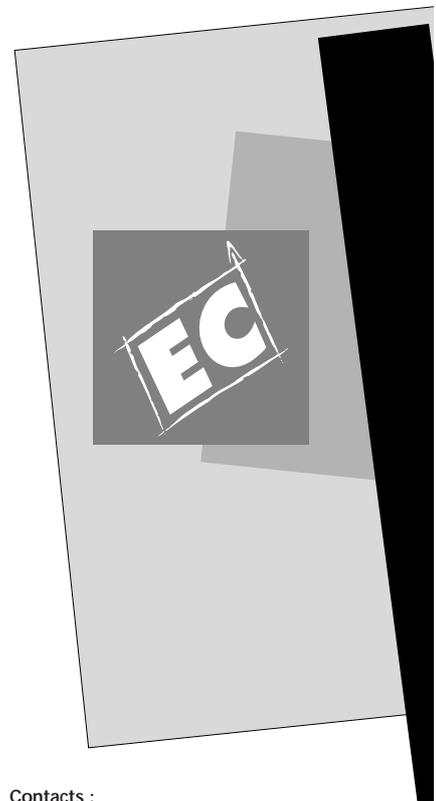
ronnementaux, culturels et sociaux au développement économique et urbain, porte en elle le décroissement, qui est certainement l'une des clés du succès de la mise en œuvre de la démarche stratégique.

Le groupe de travail "Stratégies de Développement des Métropoles Européennes" a mis en avant un certain nombre d'outils pour éclairer la manière dont les stratégies sont élaborées et mises en œuvre aujourd'hui, pour atteindre les objectifs fixés. Même si des facteurs lourds se dessinent, comme ce rapport a tenté de le montrer, certaines questions mériteraient d'être éclairées et approfondies :

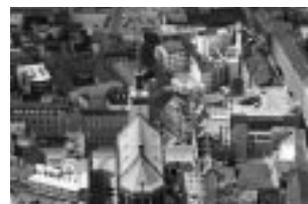
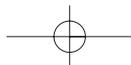
- Comment entretenir la motivation et donner à la démarche stratégique un caractère pérenne ?
- Comment garder le recul suffisant pour être à l'écoute de toutes les composantes de la société en mouvement, et rester dans une attitude prospective permanente ?
- Comment maintenir l'aspect global et intégré des plans stratégiques dans la mise en œuvre et ainsi éviter de retomber dans des logiques purement sectorielles ou restreintes ?
- Comment réussir le passage entre les questions globales et la réalité territoriale ?

L'urbain et la société sont en mouvement permanent. Gérer et anticiper le mouvement, gérer et anticiper une complexité croissante nécessitent de nouveaux outils de développement, une façon novatrice de concevoir la politique. Une démarche stratégique permet précisément de répondre à ces deux objectifs, de manière à ce que la ville soit un espace prospère, équilibré, où il fait bon vivre. La ville ainsi conçue n'est pas un espace replié sur lui-même : il s'agit d'une ville plus forte au service de tous ses habitants, et ainsi mieux à même de coopérer avec les autres échelons politiques nationaux et européens.

**Mission "prospective
et stratégie d'agglomération"**
Grand Lyon 20, rue du Lac
F - 69003 LYON



Contacts :
Patrick LUSSON
Tél. 33 (0)4 78 63 46 65
Corinne CHODKIEWICZ
Tél. 33 (0)4 78 63 42 46
Fax : 33 (0)4 78 63 48 80
Mel: cchodkiewicz@grandlyon.org
www.millenaire3.com



**Villes membres
du groupe de travail**
"Stratégies de Développement
des Métropoles Européennes" :

- Bilbao
- Bimingham
- Brno
- Lille
- Lyon
- Malmö
- Munich
- Nancy
- Nantes
- Stockholm
- Turin
- Utrecht



**Villes associées
au groupe de travail**
"Stratégies de Développement
des Métropoles Européennes"

- Barcelone
- Leeds
- Strasbourg
- Stuttgart



Rédaction

- Corinne Chodkiewicz,
Mission Prospective
et Stratégie d'Agglomération
du Grand Lyon
- Nicola Düll,
Département de planification
et d'aménagement de la ville
de Munich
- David Howl,
Policy Division de la ville
de Birmingham



**Mission "prospective
et stratégie d'agglomération"**

Grand Lyon 20, rue du Lac
F - 69003 LYON

Contacts :
Patrick LUSSON Tél. 33 (0)4 78 63 46 65
Corinne CHODKIEWICZ Tél. 33 (0)4 78 63 42 46

Fax : 33 (0)4 78 63 48 80
Mel: millenaire3@grand lyon.org

