

Sawsan Awada-Jalu ■ Christian Bigaut ■ Jean-Luc Bœuf ■ Jacques Caillousse ■ Didier Deschamps ■ Olivier Dubosc ■ Renaud Epstein ■ Thierry Germain ■ Frédéric Gilli ■ Fati Ibrahim ■ Arnaud Lafont ■ Philippe Laurent ■ Frédéric Lefret ■ Pierre Mansat ■ Jean-Pierre Orfeuil ■ Jérémie Peltier ■ Damien Robert ■ Michaël Silly ■ Philippe Simay ■ Christophe Soullez ■ Aurélia Troupel ■ Stéphane Troussel ■ Béatrice Wattel ■ Marc Wiel

Trimestriel N°97 II/2013 (juillet)

# Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Politiques urbaines  
**Gouverner  
par les honneurs**



Droit et administration territoriale  
**La fabrique  
de la différenciation**

# Paris

## Ville-monde

### Quel horizon métropolitain ?

ISBN 978-2-909872-73-5 - 20,00€



9 782909 872735

# Cachez cette gouvernance que je ne saurais voir !

À l'heure du rejet de la gouvernance métropolitaine parisienne par le Sénat, des initiatives existent pour la mettre sur pied... en partant des territoires ; sous l'impulsion des trois piliers des projets d'aménagement : élus locaux, techniciens publics et privés, société civile. Une gouvernance de projets, qui n'a pas grand-chose à envier au web 2.0, est en train d'émerger. Mais un peu à la manière de Monsieur Jourdain : sans en avoir conscience. Ce qui pourrait à terme structurer la gouvernance institutionnelle. Une inversion de la pyramide en quelque sorte et une manière inédite de penser la mutation des territoires du Grand Paris.

La gouvernance est morte, vive la gouvernance ! Mais laquelle au juste ? Une ligne de partage est en train de s'opérer entre la dynamique institutionnelle du Grand Paris et la dynamique opérationnelle du projet qui s'appuie sur un tissu social et économique sans équivalent, et des perspectives, on a tendance à l'oublier, sans précédent. En d'autres termes, entre la gouvernance institutionnelle du Grand Paris et la gouvernance des projets de développement urbain conçus par les élus locaux, les techniciens (aménageurs, SEM...), les représentants de la société civile (habitants, usagers) et les acteurs privés (tant économiques qu'associatifs). Bien sûr, il existe sur certains territoires pléthore d'acteurs publics (communauté d'agglomération, conseil général, commune, Établissement Public d'Aménagement...), ce qui peut ne pas faciliter la prise de décision. Mais il est intéressant de noter que l'acquisition de compétences liées aux enjeux du territoire (en matière de mobilité, de développement économique, de cadre de vie...), par les uns et par les autres, qui peut être perçue comme un gâchis financier et un saupoudrage de l'action publique, est en fait révélatrice d'une hybridation des approches et peut permettre ainsi de répondre aux enjeux de réalisation d'une boucle locale vertueuse (préservation de l'environnement, développement du tissu économique...). On peut donc présumer que ce n'est pas la réforme institutionnelle qui sera la garante de la nouvelle gouvernance mais plutôt la capacité des acteurs publics à être le plus en phase possible avec les habitants, les usagers, les acteurs économiques et associatifs, sur une approche partagée du diagnostic, des objectifs et de

la stratégie de mise en œuvre. Il est réaliste de penser que la gouvernance de projets – dans une logique 2.0 – structurera à court ou moyen terme la gouvernance institutionnelle (et deviendra ainsi le facilitateur, l'accélérateur des projets), qui gagnerait encore en crédibilité, légitimité et efficacité, en s'ouvrant davantage à la société civile et aux acteurs privés (mouvement initié notamment par la Société du Grand Paris à travers son comité stratégique, mais on peut aller plus loin, et ce, sans pour autant perdre ni la maîtrise des objectifs initiaux, ni celle de la mise en œuvre... phantasmes largement répandus chez les maîtres d'ouvrage).

## Le temps de ceux qui pensaient à tout, pour tous, est révolu

La puissance publique ne peut plus être le phare des projets d'aménagement à l'heure de la pénurie des finances publiques, de la réversibilité des projets pour s'adapter aux nouveaux usages, et aux enjeux forts d'appropriation des équipements par les habitants et les usagers (qui, on l'oublie trop souvent, en sont les principaux destinataires). Si l'on pose la question autrement : « Faire » la ville, qu'est-ce que cela veut dire ? Vivre ensemble, dans une société de plus en plus fragmentée et atomisée, qu'est-ce que cela entraîne en matière de gouvernance et donc de conception ? « Faire société », qu'est-ce que cela signifie ? « Faire » la ville dans un contexte de pénurie des finances publiques, qu'est-ce que cela implique ? « Faire » la ville face aux enjeux de captation des dynamiques culturelles et

par  
MICHAËL SILLY,  
fondateur de Ville hybride

économiques du monde, quelle signification au sein de territoires qui comptent des dizaines de nationalités? Comment refaire la ville sur elle-même? Et comment la faire là où elle n'existe pas encore? Dans le premier cas, il s'agit de la réhabilitation ou de la reconversion de zones délaissées, abandonnées (quartiers insalubres, friches industrielles...). Dans le second cas, il s'agit de « zones » où il n'existe rien (mais en est-on si sûr?). À Bordeaux, obligation est faite d'impliquer les acteurs associatifs le temps de la réalisation pour aider à définir les usages des lieux... et au bout du compte conduire à leur appropriation, voire à leur transformation par les usagers (le parc de Michel Desvignes à Bordeaux est conçu comme un paysage de transition). Le temps de ceux qui pensaient à tout, pour tous, est révolu. La gouvernance doit donc en être le reflet, dans un contexte hexagonal spécifique de prééminence de la puissance publique dans la chaîne de décision (mais non de création de valeur ni d'usage, ce qui n'est pas la même chose).

### Les représentations liées aux apports de la société civile évoluent

En janvier 2012, le Maire de San Francisco, à la tête d'un budget de 6,8 Mds€ (l'équivalent de celui de Paris), persuadé que les solutions ne peuvent être mises en œuvre efficacement que par ceux qui les imaginent, créait une plate-forme réelle et virtuelle pour répondre aux défis de la ville en matière de réduction d'émissions de CO<sub>2</sub>, de dynamisme économique, de sécurité et de civilité publiques. « Je suis fermement convaincu que l'esprit d'innovation est le moteur de la croissance économique, répond aux défis civiques les plus importants et améliore l'environnement pour tous les résidents de San Francisco »<sup>1</sup>, déclare Jay Nath, directeur de l'innovation à la Mairie de San Francisco. Cette conviction s'appuie sur les principes de collaboration entre élus, techniciens, entreprises et société civile en s'appuyant sur le partage des données détenues par les différents acteurs concernés du transport, du développement économique, du cadre de vie... « En donnant accès aux données de la ville et en mettant à disposition des résidents de nouveaux canaux d'expression pour partager leurs préoccupations ou leurs idées, nous améliorons l'accessibilité et la transparence des autorités »<sup>2</sup>, affirme Ed Lee, le Maire de San Francisco. Anne Hidalgo ne fait pas autre chose lorsqu'elle annonce que les habitants seront associés très concrètement à la gestion des déchets et à la sécurité de leur quartier. Cela entraîne une implication accrue des comités de quartier dans la gestion quotidienne de la ville.

### Les pratiques des habitants : vecteurs de leur implication et de la réussite des projets

La montée en puissance peut passer par des canaux inattendus. La pratique des jeux vidéo en est un. Elle peut constituer un levier d'implication de la société civile pour aider à répondre aux défis du développement urbain. L'image de l'adolescent hébété, manette de jeu en mains, devant sa télévision, est à ranger au rayon des représentations surannées de la pratique du jeu vidéo. Aujourd'hui, les « joueurs » sont acteurs et développent des compétences à vitesse grand V (monter et *coacher* une équipe, élaborer des plans complexes dans un contexte incertain...). Ils développent également une intelligence collective prompte à résoudre des problèmes ardues en associant des joueurs du monde entier pour résoudre une problématique locale (santé, écologie urbaine...). La dernière version du célèbre « Simcity » a ainsi rencontré des problèmes techniques à sa sortie. L'éditeur du jeu n'a pas bougé. Les joueurs par contre s'y sont mis. En quinze jours tout a été résolu. Certains demanderont comment on peut adapter ces pratiques aux contraintes des projets d'aménagement (conçus du haut... vers le bas). Le préalable indispensable est surtout de savoir dans quelle mesure ils sont prêts à lâcher prise (et à faire cheminer le bas... vers le haut).

### Placer l'habitant, l'utilisateur, au cœur de la réflexion... de la mise en œuvre, de l'animation et du maintien des équipements

#### Le préalable : retisser le lien avec les gens

Tout projet d'aménagement a pour finalité ultime de faire société. Tisser des liens avec les gens de manière sensible, sans tomber dans le *pathos*, constitue un préalable indispensable à toute démarche rationnelle, scientifique. Cela permet d'éviter d'enfermer le projet dans des objectifs purement techniques et quantitatifs. Cela peut être associé à de la concertation, mais à une concertation dont le but ne serait pas la recherche d'adhésion en aval des projets, mais qui chercherait d'abord à établir le lien, à comprendre comment les habitants, les usagers (d'ici et d'ailleurs) vivent, utilisent, perçoivent le territoire. Les formes de cette concertation, la façon dont elle doit être subtilement amenée, et les acteurs qui les animent sont primordiaux. Cela passe par des supports de concertation auxquels on ne pense pas *a priori*, car elles sont



Crédit photo : tina7si-Fotolia.com

Ne plus faire du temps du chantier un temps subi... mais un temps choisi par les habitants, les riverains, les usagers des différents équipements et services, comme lors de la construction de la scène nationale de Calais. Profiter du temps du chantier pour faire de la pédagogie auprès des élèves aux alentours, pour leur apprendre dans quels matériaux seront construits les édifices, d'où ils proviennent et comment ils seront acheminés.

apparemment sans lien avec l'objectif. Les territoires en regorgent généralement dans les milieux associatifs, culturels, mais on ne les voit pas. Et pourtant, ils sont très efficaces. La réinsertion d'animaux d'élevage en zones urbaines denses et précaires en est un exemple. Les transhumances urbaines permettent de faire sortir les gens de chez eux, de capter des publics que l'on ne voit jamais dans les réunions de concertation publique. Olivier, le berger qui vient d'installer une bergerie à l'université de Villetaneuse est d'ailleurs intarissable sur le sujet.

### Ne plus faire du temps du chantier un temps subi...

... mais un temps choisi par les habitants, les riverains, les usagers des différents équipements et services, comme lors de la construction de la scène nationale de Calais. Profiter du temps du chantier pour faire de la pédagogie auprès des élèves aux alentours, pour leur apprendre dans quels matériaux seront construits les édifices, d'où ils proviennent et comment ils seront acheminés.

Faire du temps du chantier un moment de valorisation des cultures locales en réunissant les habitants et en les faisant plancher sur les expressions *cht'i*, pour les apposer sur des plaques d'immatriculation qui recouvriront la *maison des lettres*, pour renforcer l'appropriation des équipements et leur usage responsable. Faire du temps du chantier un moment de convivialité pour permettre aux riverains de s'y réunir, d'établir le lien, en organisant un banquet multi-générationnel ou un concert-buffet de type « auberge espagnole » lors d'un moment emblématique du chantier (par exemple la pose d'un toit) et pouvoir dire plus tard à ses enfants, petits-enfants « j'y étais ». Faire du temps du chantier un moment de valorisation des ouvriers en organisant, par exemple, une exposition photographique des « gueules » du chantier, organisée par un photographe local. Faire de la cabane de chantier non un lieu à l'écart des regards, mais un lieu de partage, où l'on aime à se retrouver entre ouvriers, architectes, riverains, enseignants, élèves... Faire du temps du chantier non un temps perdu mais un temps gagné sur l'appropriation, le maintien responsable et la transformation éventuelle des équipements par les utilisateurs.

### Impliquer les habitants avant même le diagnostic peut-il engendrer des déceptions à l'arrivée ?

Il y a plusieurs idées reçues contre lesquelles il faut lutter. La plus récurrente est de croire qu'impliquer les habitants, les utilisateurs des différents équipements, cela signifie leur demander leur avis sur tout, tout le temps. Il s'agit davantage d'établir dans un premier temps un lien, une forme d'empathie qui permette de se mettre à la place des habitants, de comprendre comment ils vivent, quels sont leurs besoins, les usages qu'ils développent et ainsi de mesurer l'écart entre les solutions préconisées et les usages existants. Ce qui aujourd'hui démotive réellement les populations, c'est le décalage entre les solutions proposées, jugées trop lointaines des préoccupations immédiates, et la non prise en compte de demandes simples, jugées peu en phase par rapport aux enjeux et aux objectifs des projets (typiquement les crottes de chiens devant chez soi). La prise en compte des demandes basiques constitue un préalable pour engager une relation fondée sur la confiance.

### Quelle place pour les techniciens à l'heure de la gouvernance 2.0 ?

L'idée est d'établir un processus itératif avec les techniciens pour leur faire remonter les pratiques existantes en matière de mobilité, d'utilisation de l'espace public, des systèmes de chauffage... pour leur permettre d'avoir un diagnostic fin en matière d'usages existants, et ensuite voir comment les faire évoluer avec leur participation active et sur quels acteurs moteurs s'appuyer pour introduire, voire co-concevoir, de nouvelles pratiques en matière d'utilisation de l'espace public, de mutualisation des formes de mobilité, etc. Il s'agit en somme d'une boucle locale des usages qui se nourrit des remontées d'information, puis de *scenarii* de la part des techniciens, qui sont à nouveau mis à l'épreuve du niveau d'acceptabilité, de préparation au changement des habitants et des usagers des différents équipements et services. Les techniciens ont aussi la mission d'accroître l'expertise des habitants. La question des déblais liés aux tunneliers qui creuseront le sous-sol francilien constitue par exemple un enjeu environnemental important du projet.

Une forme pédagogique intéressante a ainsi été développée à Copenhague. Les architectes Pétur Örn Eyjólfsson et Søren Oskar Duvald ont été choisis par le Métro de Copenhague et la *Danish Arts Fondation* pour présenter leur installation dénommée « Piles », qui sera présente sur le chantier des 17 nouvelles



Crédit photo: iightpoet-Fotolia.com

L'intérêt d'une gouvernance 2.0 est qu'elle sensibilise très en amont les habitants et les usagers sur les coûts des projets. Une forme de compréhension s'installe alors pour trouver ensemble des solutions viables au niveau financier pour la collectivité. Le projet devenant leur projet, les habitants, les usagers, finissent par le gérer comme ils le feraient avec leur propre cordon de la bourse.

stations de métro de Copenhague. « Piles » se compose de trois modèles: le sol, l'eau et les gravats. Ils sont matérialisés par 45 548 « pixels » ronds, de neuf couleurs différentes, qui mettent en avant les propriétés et les spécificités de ces éléments qui sont extraits par les tunneliers, et enfin de sensibiliser les usagers.

### Est-ce que cela coûte plus cher ?

L'intérêt d'une gouvernance 2.0 est qu'elle sensibilise très en amont les habitants et les usagers sur les coûts des projets. Une forme de compréhension s'installe alors pour trouver ensemble des solutions viables au niveau financier pour la collectivité. Le projet devenant leur projet, les habitants, les usagers, finissent par le gérer comme ils le feraient avec leur propre cordon de la bourse, en inventant si nécessaire des solutions moins onéreuses (par exemple en milieu péri-urbain ou rural, en mutualisant l'utilisation d'un parc automobile existant au lieu de créer des lignes de bus).

M. S.

1. et 2. « Pour innover plus vite, la ville de San Francisco se met en "mode startup" », article d'Alice Gillet dans *Atelier.net* du 6 mai 2013.