

GROUPE



INSTITUT CDC
POUR LA RECHERCHE

PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture

Pour une nouvelle gouvernance des villes moyennes

Coproduire une vision partagée du territoire

Jean-Jacques Terrin

Décembre 2017

Synthèse

Version longue

Sommaire

Introduction

Villes moyennes et système métropolitain

La complexité des stratégies globales

De nombreuses alertes, une prise de conscience

Objectifs et finalités de l'étude

1. Villes et aires urbaines de taille moyenne

1.1. Et si les cités idéales étaient des villes moyennes

1.2. Une notion floue qui reflète une grande diversité

1.3. Spécificités et enjeux des villes moyennes françaises

2. Vulnérabilité des villes moyennes françaises

2.1. Des territoires aujourd'hui déstabilisés

2.2. Nécessité de nouveaux modes de gouvernance

3. Construire un nouveau mode de gouvernance territoriale

3.1. Adopter les principes d'une coproduction territoriale soutenable

3.2. Réaliser un diagnostic en amont

3.3. Mobiliser les forces vives du territoire

3.4. Faire émerger une vision partagée

3.5. Pérenniser le travail de coproduction

Conclusion : Rendre la ville plus adaptable, la gouvernance plus agile

Bibliographie

Introduction

Villes moyennes et système métropolitain

Le réseau des villes moyennes françaises, dense et bien réparti sur le territoire national, représente une spécificité en Europe comparée à la forte concentration du Pentagone – ce territoire dont les sommets sont Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg - et à la faible densité des régions du sud et de l'est européen. Ces villes moyennes françaises s'inscrivent dans une longue tradition urbaine confortée par la création des départements. Les décennies qui ont suivi la deuxième guerre mondiale leur ont permis de s'étoffer démographiquement en stabilisant l'exode rural. En exerçant un réel pouvoir d'attractivité économique et industriel, elles ont été un des moteurs de l'aménagement du territoire de l'après-guerre.

Nombre d'entre elles sont aujourd'hui fragilisées par les mutations économiques et sociales issues de la globalisation et de la désindustrialisation. Souvent considérées comme un « entre-deux » territorial, prises en tenaille entre une métropolisation attisée par la compétitivité internationale et des synergies intercommunales, ces villes ne manquent pourtant pas d'atouts. Mais elles ont besoin d'évoluer dans le sens d'une meilleure attractivité, d'une accessibilité accrue, et d'une offre plus ambitieuse de qualité de vie. Elles doivent pour cela se redéfinir par rapport à leurs trajectoires historiques, revisiter les spécificités de leurs territoires et de leurs paysages, mettre en valeur leur écosystème, et dynamiser le débat public avec leurs citoyens.

Confrontées à ces enjeux, dont la complexité impose de nouveaux modes de gouvernance, elles s'interrogent et, dans certains cas, réagissent efficacement, ce qui mériterait d'être mieux connu. Leurs questionnements semblent concerner prioritairement leurs connexions et leurs interactions à l'échelle régionale, nationale et même internationale, et donc leur accessibilité à l'ensemble des réseaux physiques et virtuels : routiers, ferroviaires et aériens, informationnels et de la connaissance, ... Mais en fait, les responsables territoriaux se voient aussi dans la nécessité de repenser un ensemble d'enjeux plus vastes, et de fonctionnalités nombreuses, qui paraissent hétéroclites mais qui sont en réalité relativement interconnectées, telles que l'emploi, la cohésion sociale, le développement commercial, le logement, les mobilités rapides et lentes, la gestion de l'eau, la gestion des risques et des vulnérabilités (les inondations par exemple), la gestion des déchets, la lutte contre le changement climatique et les îlots de chaleur, la réduction de la pollution, le respect de la nature et de la biodiversité, etc.

La complexité des stratégies globales

Des solutions techniques ou organisationnelles leur sont certes proposées pour répondre à ces injonctions. Mais celles-ci sont trop souvent ponctuelles et parfois cloisonnées, prescrites par des ingénieries ou des opérateurs spécialisés. Lorsque ces offres sont mises en œuvre, elles le sont généralement de façon sectorielle et évoluent ensuite sur un mode incrémental. Il est donc difficile de les intégrer au sein de stratégies nécessairement plus globales, que ce soit à court ou à long terme. De même, il s'avère parfois compliqué de coordonner les services d'une même collectivité, le plus souvent organisés en silos. Il l'est tout autant de cogérer un projet stratégique entre public et privé, ou d'y faire participer la société civile, qu'il s'agisse d'entreprises, d'associations ou de simples citoyens...

Face à cette complexité polymorphe, les responsables locaux ont parfois des difficultés à repenser les conditions de mise en œuvre de ces règles de gouvernance. Celles-ci devraient en effet mieux tenir compte des systèmes socio-économiques locaux et permettre de réduire les dépendances extérieures. Elles devraient aussi mieux valoriser les patrimoines et les ressources locales, tout en favorisant une relation plus globale à l'économie, notamment métropolitaine, et une plus large accession à la connaissance, singulièrement grâce à une meilleure interaction avec les milieux universitaires. Il s'agit donc pour les responsables de ces territoires de mettre en œuvre une gestion de la complexité en

valorisant de façon plus innovante les potentiels de leur espace territorial, et en mobilisant de façon plus efficace leurs forces vives.

Cette synergie collaborative, complexe du fait de la diversité des acteurs mobilisés et de la pluralité des échelles des problèmes rencontrés, impose une approche pragmatique, fondée sur la mobilisation d'expertises diverses et sur une démarche participative créative. Sa mise en œuvre permettrait à ces territoires intermédiaires de réévaluer leurs positionnements géographiques entre local et global, entre rural et urbain, entre intermédiation et métropolisation, entre réseaux et flux divers, et de mobiliser leurs partenariats politiques, économiques et sociaux en leur offrant des plateformes d'échange, de débat et d'innovation ouverte dans une logique de coproduction territoriale.

Objectifs et finalités de l'étude

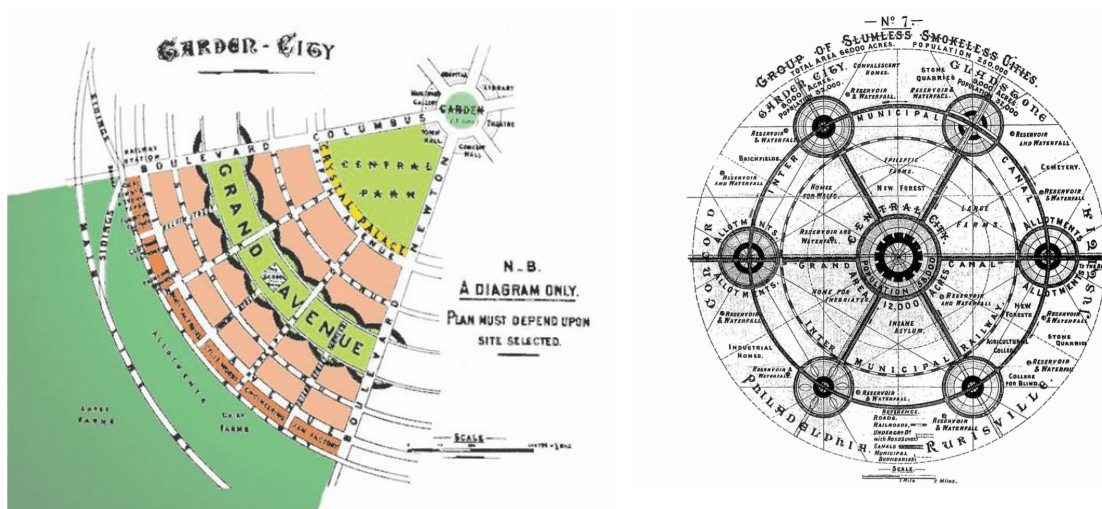
Menée avec le soutien de l'Institut CDC pour la Recherche et du PUCA, cette étude accomplie auprès de trois villes moyennes françaises, Cahors, Moulins-sur-Allier et Lorient, propose d'adopter de nouveaux modèles d'action mobilisant les forces vives pour coproduire des visions partagées de l'avenir de leur territoire. Ce travail débouche sur un ensemble de propositions favorisant la mise en œuvre d'un nouveau mode de gouvernance sur un territoire urbain de taille moyenne.

1. **Favoriser, avant toute formulation d'un projet, des démarches collaboratives** destinées à mobiliser l'ensemble des parties prenantes et forces vives politiques, citoyennes, entreprises, académiques, pour faire émerger avec leur concours une dynamique de coproduction du territoire et une vision partagée de son avenir.
2. **Adopter des principes soutenable d'aménagement**, les partager et les adapter aux exigences des habitants, revaloriser les patrimoines matériels et immatériels, identifier les capacités de production à partir des ressources propres au territoire, mobiliser le génie des populations et développer leurs capacités créatives.
3. **Questionner la culture actuelle de l'investissement**, trop souvent fondée sur une offre financière s'adossant sur des opérateurs privés et des ingénieries parfois éloignées des besoins réels, et privilégier, avant toute action, la mise en œuvre de diagnostics approfondis, s'appuyant sur des connaissances locales du territoire.
4. **Mettre en œuvre des actions de formation et d'information** pour les élus, les techniciens, et les habitants de ces territoires, mieux faire connaître les bonnes pratiques françaises et européennes, favoriser les échanges autour de problématiques contemporaines, partager les expériences, et diffuser des méthodologies pragmatiques, adaptées à la mise en œuvre de démarches participatives, intégrées et soutenables.

1. Villes et aires urbaines de taille moyenne

1.1. Et si les cités idéales étaient des villes moyennes

En introduction de cette étude, laissons-nous tenter par un regard historique, et faisons l'hypothèse que nombre de caractéristiques définissant les « cités idéales » qui ont ponctué l'histoire urbaine depuis plusieurs siècles pourraient constituer des critères pertinents pour évaluer la qualité des villes moyennes d'aujourd'hui. De la République de Platon (315 av. J.-C.) à l'Utopia de Thomas More (1516) ; de la Sforzinda de Filarete (1470) au Phalanstère de Fourier (1832) ; de la ville de New Harmony réalisée par Robert Owen dans l'Indiana (1825-1829) à la cité-jardin d'Ebenezer Howard (1898) ou à celle de la Butte Rouge à Chatenay-Malabry (1931-1940) ; de la Broadacre City de Franck Lloyd Wright (1934) à la Cité radieuse du Corbusier (1947-1952) ; de la Cité de Chaux imaginée par Ledoux (1773-1806) à celle d'Auroville en Inde (1968), ces « cités idéales » réunissent toutes, certes diversement, des communautés urbaines à taille humaine comprenant un nombre limité d'habitants. Elles sont fondées sur des principes de cohésion sociale, de compacité, et de respect du bien commun et de l'espace public. Elles respectent des valeurs communes garantes d'un accès égalitaire aux fonctionnalités essentielles que sont l'alimentation (en relation directe avec le monde rural), le logement, les déplacements, la culture, la sécurité, la salubrité. Elles garantissent un bénéfique bien réparti de dispositifs technologiques tels que la production d'énergie, ainsi que d'un certain nombre de services et prestations, notamment administratifs et financiers.



Plan de la cité-jardin théorisée par l'urbaniste britannique Ebenezer Howard en 1898, dans son livre *To-morrow : A peaceful path to real reform*.

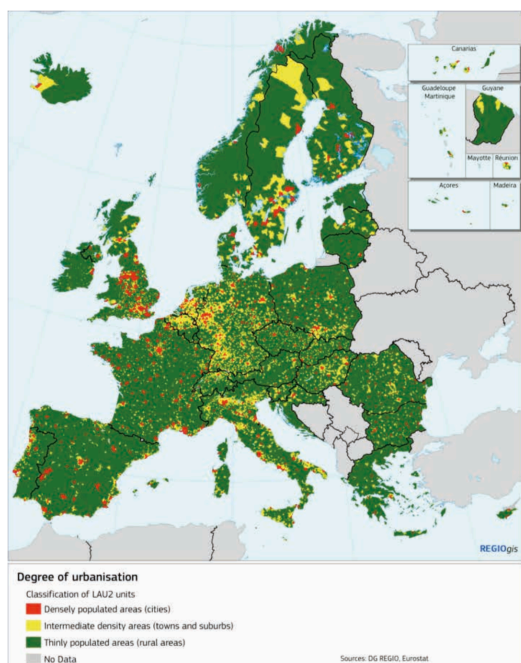
Si la diversité des propositions théoriques et leur caractère utopique ne permettent pas d'en dresser des principes universels, nous retiendrons que les cités idéales évoquées ci-dessus, tout comme celles qui ont été sciemment oubliées, se définissent par rapport à des problématiques proches de celles des villes moyennes contemporaines. Parmi celles-ci, retenons : 1) les limites géographiques, spatiales et temporelles d'un territoire à taille humaine ; 2) la maîtrise des moyens mis en œuvre pour gérer la gouvernance, la technologie et la communication ; 3) la réponse contextuelle aux besoins en termes de production, d'alimentation, de mobilité, d'accessibilité ; 4) la réponse aux exigences concernant l'éducation, la justice sociale, la culture urbaine, ... ; 5) la prise en compte des enjeux de l'appartenance citoyenne et ce qui en découle, notamment l'implication dans les choix de gouvernance politique et économique de la cité.

Une projection des caractéristiques de la cité idéale sur l'actualité des villes moyennes oblige à repenser un certain nombre de questions : quels modes de gouvernance et de communication ? Quels rapports à la propriété collective et individuelle ? Quelles relations entre durabilité du paysage urbain et sentiment d'appartenance ? Quelle définition de la citoyenneté urbaine aujourd'hui ? Quelle formation des politiques, des professionnels et des citoyens ? Comment concilier les exigences opposant la collectivité et l'individu ? Comment favoriser la participation des citoyens ? ¹.

S'il est une leçon qui mérite d'être retenue à l'issue de ce coup d'œil rapide, c'est sans doute le caractère global et interactif de ces problématiques, et la nécessaire prise de conscience qu'aucune ne doit être laissée pour compte lors de la mise en œuvre d'une stratégie respectueuse d'un territoire et de sa population.

1.2. Une notion floue qui reflète une grande diversité

Près de 70% des citoyens européens sont urbains. La moitié d'entre eux vit dans une des 76 métropoles dites MEGA pour Metropolitan European Growth Areas - dont 8 sont françaises - ou dans une des 219 villes qualifiées d'intermédiaires - dont 40 sont françaises. L'autre moitié vit dans des agglomérations de moins de 100.000 habitants, c'est-à-dire dans une des 1.300 villes désignées par le rapport européen ESPON 111² comme petites ou moyennes (PMV). Le projet ESPON TOWN souligne la dépendance de ces petites et moyennes villes (PMV) au contexte et à la dynamique régionale. Il révèle l'importance de leur proximité d'une zone métropolitaine : « Alors que les PMV péri-métropolitaines connaissent en moyenne la croissance de la population et de l'emploi dans les années 2000, les PMV situées dans des zones reculées tendent à présenter des tendances négatives... Certaines PMV semblent déstabilisées par la périurbanisation et par la concentration d'emplois des fonctions métropolitaines dans les grandes villes.



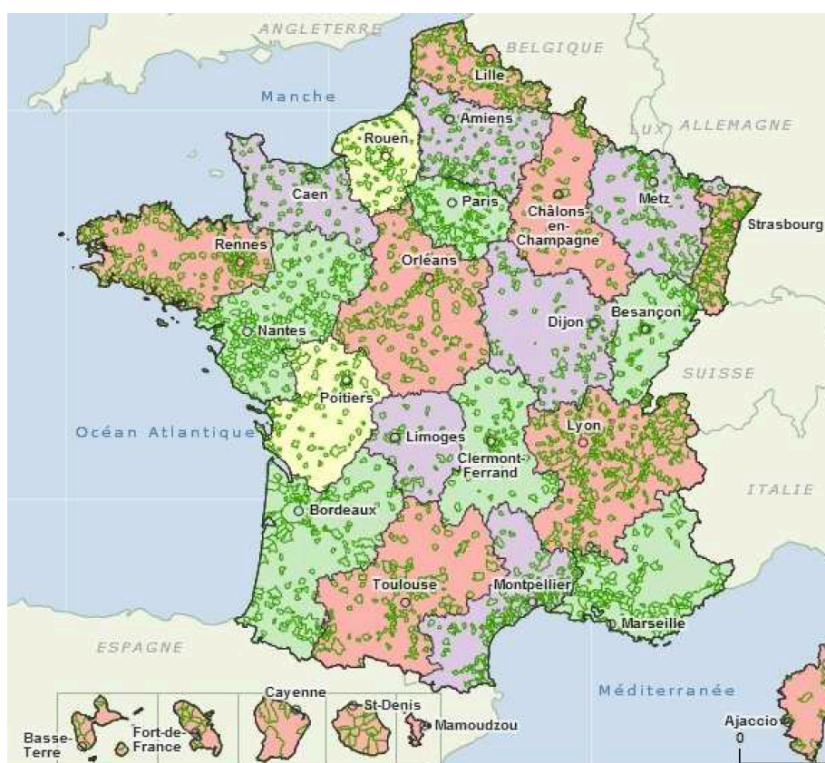
Diversité européenne entre le Pentagone qui contient de très grands pôles urbains mais concentre aussi un nombre important de PMV et le semis régulier des régions françaises.

¹ Cf. le document réalisé par le Groupe de travail de Vancouver, Dr. Rhodri Windsor Liscombe, Le Forum Urbain Mondial, 2006.

² Synthèse critique du rapport EPSON 111, Jean-Paul Carrière : <http://riate.cnrs.fr/wp-content/uploads/2013/12/ESPON-ORATE-synthese-critique-Potentiels-de-developpement-polycentrique-en-europe-2.pdf>

1.3. Spécificités et enjeux des villes moyennes françaises

Face à cette diversité européenne, on peut observer que la France dispose d'un réseau très régulier de villes petites et moyennes, une régularité qui remonte à l'organisation relativement dense du système viarie romain qui s'est renforcée significativement au Moyen-Âge, puis tout au long de l'histoire moderne du pays, jusqu'à la création à la Révolution des départements qui a confirmé administrativement le maillage dont hérite aujourd'hui l'ensemble du territoire³. On peut considérer que ce semis régulier légué par l'histoire constitue une spécificité française et une exception à l'échelle européenne.



Selon la Fédération des maires des villes moyennes, la taille des villes moyennes françaises est comprise entre 20.000 et 100.000 habitants. Pour la DIACT [De Roo, 2007], une ville moyenne ne peut plus être définie par la population de la commune-centre. Elle propose de retenir la notion d'« aire urbaine », sachant qu'une commune de 20.000 habitants dispose d'une aire urbaine de l'ordre de 30.000 habitants et une commune de 100.000 habitants d'une aire urbaine avoisinant 150.000 habitants. Selon l'INSEE ces « aires urbaines moyennes » sont des territoires dont les villes-centre ont une population comprise entre 20.000 et 100.000 habitants. Selon ces critères, il existe en France 133 aires urbaines moyennes représentant 12.939.909 habitants [Insee Première N°1333 de janvier 2011], soit 20,9% de la population de France métropolitaine.

Les villes moyennes diffèrent des grandes villes sur plusieurs points : l'industrie représente une plus grande proportion de l'emploi et le secteur des services y est moins développé, notamment les services marchands ; la proportion de travailleurs peu ou pas diplômés⁴. Caroline Cayeux, présidente de l'association Villes de France, considère que les politiques publiques font la part trop belle au développement des métropoles et veillent à « ménager » les territoires ruraux. « L'entre-deux – ce que

³ Les villes moyennes françaises, Enjeux et perspectives, DIACT, dirigé par Sylvie Esparre, 2007.

⁴ Cf. les colloques universitaires organisés à Clermont-Ferrand les 25 et 26 novembre 2010 et à Tours les 9 et 10 décembre 2010

certaines chercheurs qualifient d' « espaces périphériques » ou d' « espaces intermédiaires » - est, selon elle, trop négligé »⁵. De fait, les métropoles concentrent en effet les fonctions supérieures et 60% de la richesse, mais seulement 40% de la population.

Les villes moyennes et leurs aires urbaines constituent d'une façon générale des territoires relativement homogènes, socialement assez uniformes, parfois déstabilisés par les importantes mutations socio-économiques récentes. Chacun de ces territoires se définit par rapport à son histoire, les spécificités de sa géographie et de son paysage, son patrimoine matériel et immatériel, sa capacité de production, ses ressources propres et le génie de sa population. Au delà de leurs caractéristiques historiques et géographiques, l'économie de ces villes dépend selon Laurent Davezies à la fois de la capacité productive de leurs circuits locaux, de leur connexion aux réseaux d'échanges régionaux, nationaux et internationaux, de l'intensité de leur économie résidentielle (Davezies, 2009), et de la qualité d'un certain nombre de critères de qualité de vie, notamment en termes d'emplois et de services de proximité. Cependant, au-delà de ces déterminants historiques, géographiques et économiques, on peut observer que le dynamisme de ces villes dépend fortement des démarches volontaristes de leurs autorités locales, du degré d'initiative de leurs organisations sociales, et de la place dévolue aux forces vives du territoire dans le débat et à la délibération locale.

2. Vulnérabilité des villes moyennes françaises

2.1. Des territoires aujourd'hui déstabilisés

Pour Priscilla De Roo, chargée de mission à la DATAR, qui a piloté la démarche "20 villes moyennes témoins" : « Les villes moyennes ne jouent plus ce rôle de "laboratoire de la modernité" pour des populations confrontées à de nouveaux modes de vie urbains » [Diac 2007]. Patrice Vergriete, chercheur au LATTIS, souligne la fragilité de nombreuses villes moyennes face à un marché de l'habitat déstabilisé et à une question d'enclavement dû à l'absence de dessertes. Le Réseau territorialiste européen, une association composée de chercheurs (géographes, écologues, agronomes, historiens, philosophes, etc.) et de praticiens (architectes, urbanistes, paysagistes, etc.) fait le même constat dans son manifeste du 28 mai 2015 et s'alarme des conséquences sur ces territoires des crises sociales (précarisation du logement et du travail, exclusion sociale et ségrégation spatiale, insécurité, déclassement et perte de repère), et spatiales (ségrégations, gentrification, privatisation de l'espace public, concentration géographique des biens et services, etc.).

Villes de France propose de classer les villes moyennes françaises selon la typologie suivante⁶ :

- Une poignée de villes dynamiques (9%), souvent pour des raisons touristiques, parmi lesquelles Rambouillet, Fontainebleau, Senlis, Annecy, Thonon-les-Bains, Menton, Antibes, Saint-Raphaël, Ajaccio, Anglet, Biarritz, La Baule-Escoublac...
- Des villes moyennes se situant "dans un environnement favorable" (25%), situées à une ou deux heures d'une grande agglomération : Haguenau, Auxerre, Vitré, Lannion, Quimper, Saint-Nazaire, La Roche-sur-Yon, Royan, Mont-de-Marsan, Auch, Montauban, Cahors, Tulle, Rodez, Mende, Montélimar, Draguignan, Voiron, Riom...

⁵ Caroline Cayeux, Les atouts des villes dites moyennes, Urbanisme, N°399, 2015, p. 54-55

⁶ « Les villes moyennes et l'habitat : portraits de territoires et stratégies habitat » réalisée par la Fédération des villes moyennes (FVM), en partenariat avec la Caisse des Dépôts et l'Union sociale pour l'habitat, avec le cabinet Habitat et Territoires Conseil.

- Des villes sous tension (18%) : Beauvais, Meaux, Colmar, Evreux, Arras, Villefranche-sur-Saône, Narbonne, Agde, Sète, Alès, Vitrolles, Salon-de-Provence, Istres, Bastia...
- Une majorité de territoires "fragilisés" (36%) : Valenciennes, Cambrai, Verdun, Saint-Dié-des-Vosges, Epinal, Troyes, Bar-le-Duc, Sens, Alençon, Morlaix, Lorient, Saint-Brieuc, Angoulême, Dax, Castres, Guéret, Valence, Chalon-sur-Saône, Nevers, Vichy, Belfort, Montbéliard, Lunéville...
- Et enfin des villes classées "territoires en déprise" (16%) telles que Calais, Boulogne-sur-Mer, Hénin-Beaumont, Charleville-Mézières, Cavaillon, Moulins/Allier, Béziers, Oyonnax, Dreux, Saint-Dizier...

2.2. Nécessité de nouveaux modes de gouvernance

Dans le domaine de l'urbanisme, face à l'absence d'une réelle volonté chez certains décideurs, les négociations se font souvent sous la pression de l'opinion, parfois dans un cadre électoral contraint. La différence entre les temporalités politiques et celles des projets nuit à la cohérence de ces derniers et à leur continuité. Dans ce contexte, le conflit est souvent considéré comme une démarche et un moyen de communication naturels. Mais surtout, les lacunes méthodologiques et instrumentales sont importantes. Les outils de représentation et les supports de communication sont inadaptés à des interlocuteurs qui n'ont pas été formés à lire un plan, ni à comprendre les questions d'échelle posées par une maquette. A ceci s'ajoute « une incompréhension des véritables enjeux, entraînant malentendus, sources d'affrontements potentiels et désillusions ultérieures » [Özdirlik & Terrin, 2015, p. 180].

Il est intéressant à ce sujet d'observer les études menées avec les usagers, ou consommateurs, courantes dans certains milieux industriels pour lesquels l'innovation est indispensable pour faire face à la concurrence⁷. Il s'agit, dans ce cas, d'une étape préalable à la faisabilité d'un produit qui rassure les parties prenantes sur ses chances de réussite. Elles mettent parfois en œuvre d'importants moyens méthodologiques pour rapprocher la conception d'un produit ou d'une technologie des individus auxquels ils sont destinés. Fondées sur une approche élaborée et des protocoles précis issus des sciences humaines, ethnologie, anthropologie, psychologie, sociologie, sciences du management, marketing, arts plastiques, arts de la scène, ... des méthodes sont mises en œuvre pour les stimuler et faire émerger des idées nouvelles dans un contexte multi-acteurs intégrant les utilisateurs finaux. Elles représentent un moment d'échange important, volontiers mis en scène et parfois ritualisé, selon des dispositifs qui accordent à l'utilisateur/consommateur une place de choix en tant que co-concepteur de son environnement de vie.

Vers plus d'agilité et de transdisciplinarité

La rencontre entre les démarches de type *top down* habituelles aux politiques et techniciens des collectivités locales et les initiatives *bottom up* issues de citoyens et d'entreprises locales apparaît nécessaire pour redéfinir un cadre créatif, moteur de nouvelles stratégies. Comme le dit Frederic Gilli : « Il n'est plus possible d'agir sans les habitants⁸ ». Il ne s'agit pas uniquement de les informer, voire de débattre avec eux de solutions déjà élaborées, mais d'impliquer en amont de projets l'ensemble des forces vives, sociales et économiques, pour leur proposer de participer à la production de choix possibles, répondant à une vision partagée, des choix destinés à alimenter des débats, et à orienter les solutions finales qui restent in fine du ressort des instances politiques. Alberto Magnaghi propose que, face à la puissance du global, le local se renforce en créant des réseaux de solidarité capables de

⁷ Cf. les conclusions de Özdirlik B. & Terrin J.J. (2015), in *La Place des usagers dans les processus de projet*, Éditions de l'Aube, 2015, p. 153-173.

⁸ Urbanisme N° 59, p. 21

promouvoir des relations commerciales, des systèmes productifs locaux fondés sur la valorisation du patrimoine, des agences de développement local qui permettent la rencontre entre projets institutionnels et projets émanant de la base [Magnaghi, 2002, p. 116].

Certaines expériences françaises sont exemplaires en la matière, tels les ateliers thématiques de la Fabrique Citoyenne que la ville de Rennes a mis en œuvre pour favoriser avec les habitants une démarche de co-construction des politiques publiques ; ou le laboratoire urbain collaboratif animé à Lyon par Tuba, une association d'acteurs privés et publics qui ont uni leurs compétences pour aider au développement de services innovants tout en privilégiant la participation des citoyens. On pourrait se référer à de nombreuses autres expériences, en France et en Europe, qui démontrent la pertinence d'une démarche de coproduction territoriale mobilisant les forces vives d'un territoire autour de projets d'aménagement ou d'infrastructures, ou encore pour définir le cadre stratégique d'une politique publique.

Mais cette approche est rendue complexe par la diversité des acteurs mobilisés, la pluralité des problèmes rencontrés et la multiplicité des échelles impliquées. Elle impose une attitude pragmatique fondée à la fois sur la mobilisation d'expertises diverses, et sur une démarche participative révélant une connaissance contextuelle et souvent tacite. C'est pourtant ce type de démarche qui permettra à ces territoires intermédiaires, « entre-deux », de réévaluer leurs positionnements géographiques qui se complexifient entre local et global, entre rural et urbain, entre intermédiation localisée et métropolisation, entre réseaux et flux divers. Ceci impose la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés, politiques, économiques et sociaux en leur offrant des plateformes de débat, d'échange, de négociation, et d'innovation ouverte.

3. Construire un nouveau mode de gouvernance territoriale

Les démarches de coproduction territoriale imposent des changements fondamentaux et disruptifs dans le mode de gouvernance d'une ville, et dans l'organisation du jeu des acteurs. Nous proposons de regrouper ces démarches au sein d'un modèle d'action qui se décline en cinq points qui pourront constituer le cadre d'un protocole destiné à s'adapter à chaque territoire. Sa mise en œuvre exige une volonté politique sans faille, une implication citoyenne durable, et un cadre méthodologique précis mais suffisamment agile pour s'adapter aux spécificités contextuelles.

3.1. Adopter des principes de coproduction territoriale soutenable

Dès 2001, François Ascher définissait un nouvel urbanisme qui prendrait en considération les processus urbains humains et naturels, « plus complexe à l'image des villes contemporaines qui nécessitent plus de savoirs, plus d'expériences et plus de démocratie » [Ascher, 2001, p. 120]. Alberto Magnaghi propose de mettre en œuvre « une conception privilégiant le développement local ... pour promouvoir « la valorisation du patrimoine territorial, les valeurs locales (culturelles, sociales, productives, territoriales, environnementales, artistiques), ... » [Magnaghi, 2014, p. 46-47]. Da Cunha considère que l'urbanisme écologique fait appel à « une conception de la ville capable de produire de nouvelles relations entre modalités de développement spatial, métabolisme urbain et qualité du cadre de vie » [Da Cunha, 2005, p. 187].

A partir de ces références, nous proposons six modes d'action qui participent du cadre pragmatique et opérationnel d'un urbanisme soutenable, et constituent le creuset de thématiques mobilisatrices d'une coproduction territoriale pouvant s'adapter aux caractéristiques de chaque territoire et aux exigences de sa population.

A. Valoriser les cultures et les savoirs du territoire et du paysage

- Accroître la conscience collective des citoyens et construire des savoirs contextuels.
- Développer l'identité des lieux comme cadre de connaissance des modes de vie.

B. Prendre conscience des structures environnementales

- Respecter les équilibres écologiques : biodiversité, connectivité des réseaux et des corridors verts et bleus ; réduire les nuisances.
- Comprendre l'importance du cycle de l'eau et de sa gestion paysagère : équilibre des bassins hydrologiques, auto-reproductibilité des ressources hydriques, qualité paysagère des espaces ouverts sur l'eau, utilisation des systèmes fluviaux ou portuaires.

C. Assurer la cohésion sociale

- Faire comprendre les enjeux de la gouvernance territoriale.
- Rapprocher connaissances expertes et connaissances contextuelles plus tacites.
- Favoriser l'accès aux services et aux équipements publics.

D. Identifier des centralités urbaines et en développer les synergies

- Comprendre les communautés urbaines (quartiers en ville et villages dehors), leur complexité, leur autonomie, leur identité, et respecter les conditions de leur diversité : habitat, emploi, services, commerce de proximité, ...
- Dépasser les limites administratives, valoriser les marges, régénérer les entre-deux : espaces publics, corridors et espaces verts / bleus, agriculture urbaine, ...
- Identifier les réseaux structurant le territoire : déplacements, mobilité douce, information, communication, eau, déchets, ... et évaluer leurs capacités ou leurs carences pour répondre aux besoins de développement et d'autonomie du territoire : accessibilité, désenclavement, connections, intermodalité, ...

E. Reconsidérer les ressources énergétiques

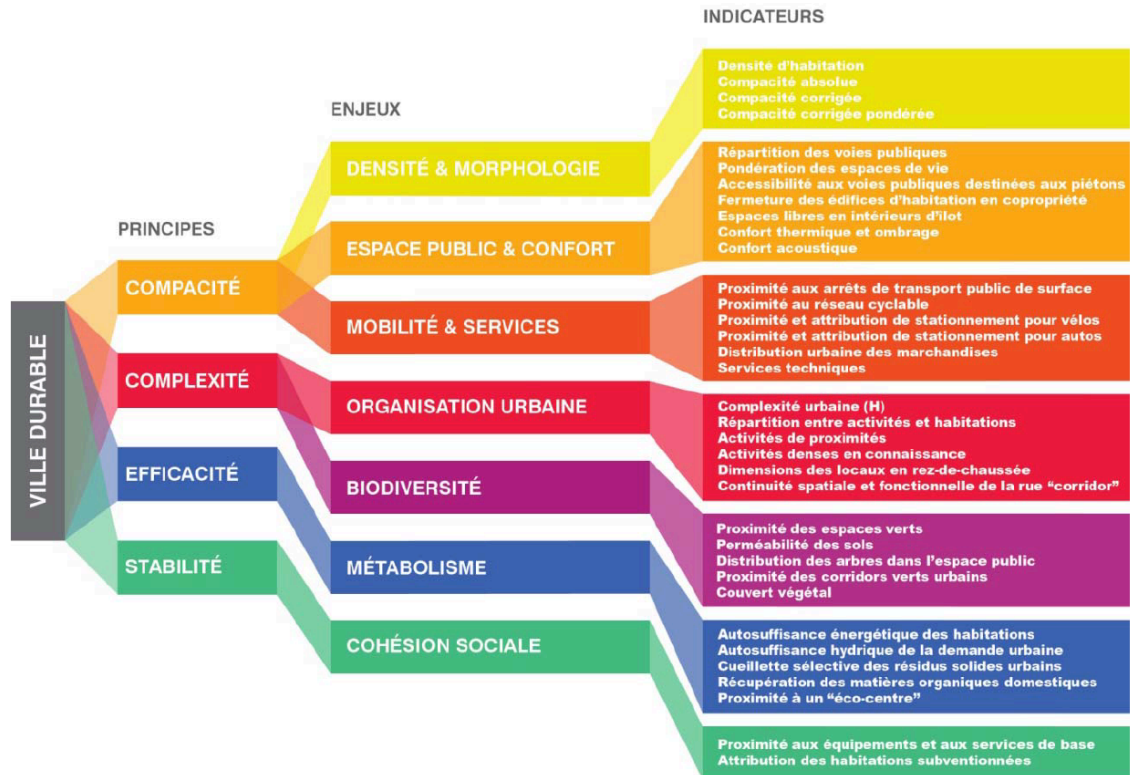
- Identifier et développer les possibilités de génération d'énergie renouvelable naturelle : soleil, marées, rivières, lacs, géothermie éolien, ... et territoriale : moulins, barrages, biomasse, bâtiments (toitures), déchets, ...
- Recenser les mesures d'économie et d'efficacité énergétique sur l'ensemble des secteurs productifs et ressources territoriales.

F. Développer les systèmes productifs

- Recenser et développer les capacités productives du territoire, existantes ou potentielles : agriculture, artisanat, commerce, industrie, tourisme, services, ...
- Recenser et développer les potentiels de valorisation des patrimoines territoriaux, matériels et immatériels.

3.2. Réaliser un diagnostic territorial et identifier des indicateurs de performance

Salvador Rueda, directeur de l'Agence d'Écologie Urbaine de Barcelone (AEUB), propose un outil efficace pour la réalisation d'un diagnostic territorial, considérant que celui-ci repose sur quatre principes : la compacité de ses dynamiques physiques, la complexité de ses dynamiques économiques, l'efficacité de ses dynamiques écologiques et la stabilité de ses dynamiques socioculturelles. A partir de ces quatre principes, S. Rueda propose sept enjeux essentiels qui lui permettent de décliner une grille d'indicateurs qu'il adapte à chaque contexte, et qui lui permet de détailler les performances d'un modèle synthétique d'urbanisme écologique [Rueda, 1995].



Synthèse des principes, enjeux et indicateurs de l'AEUB appliqués à la ville de Séville.

Cette grille est assez flexible pour s'adapter à tout processus itératif. Elle permet à l'ensemble des acteurs de saisir la portée de chaque indicateur et d'en définir le niveau d'exigence. Elle encourage le dialogue entre les acteurs professionnels et un public non-averti. Elle se veut assez compréhensible pour établir la base méthodologique commune d'un diagnostic territorial. Nous proposons donc de l'adopter, dans un premier temps pour faciliter l'auto-apprentissage, puis pour faciliter la réalisation du diagnostic lui-même. Elle permet, dans un premier temps, d'établir une liste d'indicateurs considérés comme prioritaires, et facilite leur approfondissement et leur valorisation qualitative ou quantitative. Lors des étapes suivantes, ceux-ci pourront être complétés et adoptés plus définitivement, et utilisés pour établir l'évaluation finale d'un protocole de coproduction.

3.3. Mobiliser les forces vives et stimuler une dynamique collaborative

Un des principes de l'urbanisme soutenable est de faciliter la participation des forces vives du territoire – citoyens, entreprises, politiques, universitaires - aux processus de co-production territoriale. Comme l'écrit E. Richard : « ... En plus d'interroger les projections climatiques et d'envisager des réponses techniques pour assurer le bon fonctionnement des villes, l'urbanisme doit aussi éveiller le débat public sur les choix et priorités d'investissement⁹ ». Ce principe ne va pas de soi. En France, l'urbanisme reste avant tout l'affaire de professionnels qui considèrent les processus relationnels avec les usagers comme un moyen de vérifier l'acceptabilité de leurs projets et un mode de gestion des conflits. Si les conflits et les contradictions sont inévitables, compte-tenu des intérêts divergents des différents acteurs, l'objectif est de favoriser le dialogue et l'apprentissage mutuel et le métissage des idées pour créer « une richesse de choix pour le design » [Wagner, 2015, p. 81-98]. La mise en œuvre de ce principe impose un changement radical de la part des acteurs professionnels car l'enjeu pour eux n'est pas seulement de connaître les attentes des usagers, mais de considérer globalement ces derniers comme un levier d'innovation et de créativité, une partie prenante entièrement intégrée au projet et à sa création.

Ce point de vue impose un certain nombre de dispositions préalables¹⁰.

1. Résoudre le problème de la représentativité des usagers
2. Choisir et préciser le ou les thème(s) du travail participatif
3. Différencier le protocole de coproduction du processus de décision
4. Adopter une méthode adaptée à chaque contexte

3.4. Faire émerger une vision partagée

1. Favoriser l'expression d'une vision collective

Comme le professe Clément Demers, directeur de la Sté du Quartier international de Montréal et professeur à l'université de Montréal, toute approche collaborative devrait être basée sur des principes d'appropriation dès l'amont du processus de coproduction d'un projet, plutôt que sur une simple acceptation sociale. La proposition que formule Demers, et que nous adoptons, consiste à fonder une organisation « agile », basée sur cette culture collaborative, « une organisation centrée sur l'humain et le respect mutuel, dont la raison d'être est la production de valeurs pour l'ensemble des parties prenantes » [Demers, 2015, p. 121]. Pour mettre en œuvre cette organisation, il propose une méthode intitulée *visioning* qu'il décrit de la façon suivante. « L'exercice de *visioning* consiste à réunir une sélection des parties prenantes représentatives des enjeux géographiques et thématiques d'un projet ou d'une situation urbaine. Les personnes participant à l'exercice sont regroupées en ateliers de cinq à sept personnes, le rapporteur de chaque groupe étant un des participants. L'objectif des ateliers n'est pas de formuler un projet ni d'adopter un parti pris. Il s'agit de formuler une vision collective de la situation, partagée par le plus grand nombre, sans aucun engagement de leur part. Ils peuvent pour ce faire, s'inspirer de références du passé, de leurs connaissances du contexte, de leur expertise du quotidien et surtout développer leur imaginaire en le partageant avec les autres participants » [Terrin, 2014, p. 220].

⁹ Urbanisme N° 395, 2014, p. 46-47

¹⁰ Cf. les conclusions de Özdilic B. & Terrin J.J. (2015), in *La Place des usagers dans les processus de projet*, Éditions de l'Aube, 2015, p. 153-173.

2. Organiser des ateliers thématiques

L'objectif des ateliers organisés pour faciliter la mise en œuvre du processus de coproduction territoriale n'est pas de produire une information exhaustive sur chaque thème mais de mobiliser des énergies, de favoriser des échanges transdisciplinaires, de faire émerger les tendances fortes d'une vision partagée de l'avenir du territoire. Ces ateliers pourront se pencher, selon les thématiques adoptées sur des questions telles que :

- le patrimoine matériel et immatériel du territoire : la mémoire du site, les émotions, les modes de vie, les ambiances et les persistances historiques et spatiales (cognitives et matérielles) ;
- le patrimoine environnemental du territoire ;
- un schéma organisationnel qui explique, facilite ou modifie le fonctionnement d'une gouvernance territoriale ;
- les questions liées à la mobilité interne et externe, et à leur impact sur l'accessibilité du territoire ;
- les potentialités d'un mix énergétique local et de projets intégrés assurant une bonne efficacité énergétique, qu'ils soient existants, prévus ou potentiellement envisageables ;
- ou encore des scénarios de valorisation des ressources locales.

3. Développer des scénarios d'avenir

L'objectif de ces ateliers est d'élaborer des cartes composant progressivement un atlas territorial, une cartographie représentant des éléments constitutifs du territoire, recensant les questions liées aux thématiques retenues, et esquissant des scénarios, expliquant par exemple comment cette vision partagée pourrait favoriser le rayonnement de la ville et de son aire urbaine [Terrin 2014, p. 216 & 221]. Pour réaliser cette cartographie, chaque participant pourra amener des matériaux qui lui semblent représentatifs : photos, cartes postales, articles, souvenirs de voyage, ou tout objet pouvant représenter une part de son imaginaire, de son expérience, ou de sa propre vision d'avenir. Les ateliers se concluent par une séance collective de restitution, de partage et de synthèse dont l'organisation et les contenus sont précisés au vu du travail accompli au sein des groupes de travail thématiques.

3.4. Accompagner le travail de co-production et le pérenniser

Dans de nombreux pays, les démarches de coproduction territoriale sont assurées au sein d'organisations intitulées *Urban Living Labs*. Initiés à la fin des années 1990 au M.I.T Media Lab, puis promus en Europe à partir de 2006 par le réseau ENoLL (<http://www.openlivinglabs.eu>), ceux-ci sont définis dans le Livre blanc des Living Labs¹¹ comme une méthode de recherche en innovation ouverte qui vise le développement de nouveaux produits et services, une nouvelle approche dans laquelle les utilisateurs ne sont désormais plus vus comme un objet d'investigation mais comme des acteurs clés dans le processus. Ce processus de coproduction se fait dans des conditions réelles et s'appuie sur un écosystème de partenariats public-privé-citoyen.

C'est ce modèle des *Urban Living Labs* que nous proposons aux villes de mettre en œuvre pour pérenniser l'action de coproduction mise en œuvre sur leur territoire. Les principales caractéristiques de cette organisation sont les suivantes¹² :

- Un espace participatif d'innovation ouverte produisant, partageant et diffusant de la connaissance sur le territoire, en aucun cas un espace de prise de décision ;

¹¹ Patrick Dubé, Joëlle Sarrailh, Isabelle Kostecki, Christophe Billebaud, Claire Grillet et Virgine Zingraff, *Qu'est-ce qu'un Living Lab*, Umwelt, Montréal 2014

¹² Juujrvi, S. and Pessa, K., *Actor Roles in an Urban Living Lab: What Can We learn from Suurpelto, Finland?* Technology Innovation Management Review. November 2013; 22–27.

- Une organisation concentrée sur des objectifs stratégiques précis, flexible et adaptable aux changements rapides, stable et rigoureuse en termes de production de connaissances ;
- Un réseautage n'excluant aucune catégorie d'utilisateurs, basé sur une forte volonté d'innovation et sur conforté par un engagement politique à long terme ;
- Un leadership stratégique indépendant du pouvoir politique et de l'administration, doté de moyens de communication autonomes.

Conclusion : rendre la ville plus adaptable, la gouvernance plus agile

Cette étude révèle la nécessité de faire évoluer les pratiques de gouvernance urbaine dans les villes moyennes afin de favoriser la mobilisation des acteurs de la société civile dans des processus de coproduction territoriale. Ces nouveaux modes d'action sollicitent la mise en œuvre d'une conception multi-acteurs et transdisciplinaire, une plus grande synergie entre public et privé, et une participation citoyenne plus active, imposant par là-même de nouveaux types de coproduction, de représentation des projets et de débat.

Cet ensemble d'objectifs, par sa nature interactive, s'avère particulièrement ambitieux dans le contexte français actuel, et constitue un défi difficile à relever à court terme dans des villes déjà bâties pour l'essentiel, et plus rhizomiques que jamais. Chacun reconnaît aussi l'inertie naturelle du corps social face au changement, les difficultés techniques du renouvellement urbain, les temporalités multiples qui s'affrontent dans les processus de décision, et le poids économique que représente cette mutation à grande échelle. Une telle tâche impose donc une agilité, une adaptabilité et une certaine audace gestionnaire s'adossant à une volonté politique sans faille et à long terme.

Pour prendre en compte cette perspective, il faut bouleverser les procédures actuelles de conception urbaine en favorisant la réalisation de diagnostics transdisciplinaires fondés sur les données géographiques, paysagères, sociologiques, économiques et écologiques des territoires urbains comme le fait l'Agence d'écologie urbaine de Barcelone dirigée par Salvador Rueda. Une telle démarche impose par exemple de savoir comment un aménagement urbain impacte les quartiers qui l'environnent, ou comment il peut avoir des effets positifs au-delà de ses propres limites. Placer en amont du projet des observations révélatrices de connaissances scientifiques, et les confronter à des savoirs plus tacites permet d'intégrer et de croiser en amont les multiples facteurs qui vont transformer un territoire, lui assurant une plus grande flexibilité dans le temps.

Pour prendre en considération cette agilité, il est de la responsabilité des décideurs politiques, des maîtres d'ouvrage, de leurs urbanistes, paysagistes et architectes, mais aussi des citoyens, de se projeter dans leur futur bien que celui-ci s'avère incertain, mouvant et versatile. Ils doivent pour cela élaborer ensemble une vision collective de cet avenir urbain ; une vision construite à la fois « depuis le haut » et « à partir du bas » ; une vision qui ne se réalisera sans doute pas comme ils l'ont imaginée, mais dont ils pourront pronostiquer la grande évolutivité. Il s'agit certes d'un exercice difficile, qui consiste à se demander ce que deviendra l'espace urbain dans un certain nombre d'années. Mais, bien qu'il ne soit pas possible de répondre correctement à cette question, le fait même de se la poser avant même la programmation de son renouvellement, oblige à interroger ses conditions d'adaptabilité, de flexibilité et donc de résilience.