



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2011

Faire la ville juste

Bonard Yves

Bonard Yves, 2011, Faire la ville juste

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive.
<http://serval.unil.ch>

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.



Faire la ville juste.

Une analyse *in itinere* de la maîtrise publique d'ouvrage
du projet urbain Carré de Soie (métropole lyonnaise).

Thèse de doctorat présentée à la Faculté des Géosciences et de
l'Environnement de l'Université de Lausanne par

Yves Bonard

Licencié ès Lettres de l'Université de Lausanne.

Jury

- Président :** Prof. Torsten Vennemann
Vice-doyen à la recherche
Directeur de l'Institut de Minéralogie et Géochimie
Faculté des Géosciences et de l'Environnement
Université de Lausanne.
- Directeur :** Prof. Antonio Da Cunha
Institut de Géographie
Faculté des Géosciences et de l'Environnement
Université de Lausanne.
- Experts :** Prof. Jean-Yves Toussaint
Département Génie Civil et Urbanisme
Institut National des Sciences Appliquées
Lyon.
- Dr. Laurent Matthey
Directeur de la Fondation Braillard Architectes
Genève.
- Dr. Michèle Tranda-Pittion
Directrice de Topos Urbanisme
Genève.



UNIL | Université de Lausanne
Faculté des géosciences et de l'environnement
bâtiment Amphipôle
CH-1015 Lausanne

IMPRIMATUR

Vu le rapport présenté par le jury d'examen, composé de

Président de la séance publique :	M. le Professeur Torsten Vennemann
Président du colloque :	M. le Professeur Torsten Vennemann
Directeur de thèse :	M. le Professeur Antonio Da Cunha
Expert externe :	M. le Professeur Jean-Yves Toussaint
Expert externe :	M. le Docteur Laurent Matthey
Expert externe :	Mme Michèle Tranda-Pittion

Le Doyen de la Faculté des géosciences et de l'environnement autorise l'impression de la thèse de

Monsieur Yves BONARD

*Licences ès Lettres en Géographie et Histoire
Université de Lausanne*

intitulée

FAIRE LA VILLE JUSTE

Lausanne, le 21 décembre 2011

Pour le Doyen de la Faculté des géosciences et
de l'environnement

Professeur Torsten Vennemann

À Jules qui découvre tout juste le monde

Remerciements.....	13
Résumé	14
Abstract.....	15
Liste des figures	16
Glossaire	18
Introduction	21
Livre I. La fabrique de la ville juste.....	35
1. Le projet urbain comme mode de fabriquer la ville.....	37
1.1. De la planification au projet urbain.....	37
1.2. La fabrique de la ville par le projet urbain	40
1.2.1. Un processus	42
1.2.2. Une action concertée.....	44
1.2.3. Un partenariat.....	46
1.3. La maîtrise publique d’ouvrage du projet urbain.....	47
1.3.1. Le portage politique	51
1.3.2. Le pilotage technique.....	52
2. L’espace et les théories de la justice	55
2.1. Une approche radicale.....	59
2.1.1. Les inégalités comme produits du système urbain capitaliste	59
2.1.2. La lutte pour le Droit à la ville	61
2.2. Une approche substantialiste	64
2.2.1. Équité de distribution et réparation.....	65
2.2.2. L’exemple de la Justice environnementale institutionnalisée aux Etats-Unis	65
2.2.3. La « <i>Just City</i> » de S. Fainstein : équité, diversité et démocratie	67
2.3. Une approche procédurale	70
2.3.1. La prise en compte des injustices non-matérielles.....	70
2.3.2. La reconnaissance et la valorisation des différences	71
2.3.3. Concertation et <i>advocacy planning</i>	71
2.4. La justice urbaine : une perspective intégrative	73
2.4.1. Éléments de définition	73
2.4.2. Une articulation des approches substantialiste et procédurale.....	75

3. Comprendre les inégalités urbaines	77
3.1. Définition, typologie et géographie	77
3.1.1. Définir les inégalités urbaines.....	77
Un débat obscur.....	78
L'environnement, un système de relation entre l'individu et son cadre de vie.....	81
Les inégalités spatiales : des cadres de vie aux qualités différenciées	83
Les inégalités sociales : filtres perceptifs et dotations en capitaux des individus	84
Les inégalités dans la relation entre l'individu et son cadre de vie : capacités d'accès et capacités d'action	86
3.1.2. Une géographie des inégalités urbaines	88
Un emboîtement des échelles.....	88
Les inégalités à l'échelle intra-urbaine.....	90
3.2. Les processus de production des inégalités urbaines	94
3.2.1. La déqualification des cadres de vie.....	95
Un passage obligé dans un « cycle urbain » ?.....	95
Le rôle des héritages pénalisants.....	97
Des processus déqualifiants.....	97
3.2.2. La différenciation socio-spatiale : une cinétique à « trois vitesses »	99
La périphérisation résidentielle.....	101
La gentrification.....	102
La relégation.....	105
3.3. Les facteurs de production des inégalités urbaines	106
3.3.1. Le rôle des marchés foncier et immobilier.....	106
Situation, site et état du parc immobilier.....	107
3.3.2. La part du choix résidentiel des ménages.....	108
La position dans le cycle de vie	109
La recherche d'un « style de vie »	110
L'entre-soi : entre choix, nécessité et contrainte.....	110
3.3.3. La responsabilité des politiques publiques locales	112
Les inégalités urbaines, externalités de la Ville « entrepreneuriale » ?.....	113
Une impuissance de l'échelon local face à des dynamiques macro-économiques globales ?	114
Hiérarchisation des priorités entre des politiques en tension : questionner les référentiels	117
L'architecture institutionnelle en cause : enjeux différenciés et inégalités en ressources des communes.....	123
4. Opérationnaliser la justice urbaine.....	127
4.1. Quatre « chantiers » pour l'action publique	128
4.1.1. Améliorer la connaissance des inégalités urbaines.....	128
Diagnostic de situation : réaliser un monitoring multicritères des inégalités	129
Diagnostic de processus : approfondir la connaissance des causalités.....	129

4.1.2. Réduire les inégalités de capacité d’action.....	130
Communiquer l’état des inégalités urbaines.....	131
Capabiliser par la concertation.....	131
4.1.3. Réduire les inégalités spatiales : créer de la qualité urbaine partagée.....	133
Dans les quartiers déqualifiés : agir en priorité sur les cadres de vie.....	134
Dans les quartiers à attractivité croissante : encadrer la gentrification.....	136
Dans les quartiers en projet : favoriser la mixité sociale et fonctionnelle.....	137
4.1.4. Renforcer la solidarité entre les acteurs et les territoires.....	138
Captation partielle des plus-values et redistribution.....	138
Arbitrer la solidarité : le rôle de l’échelon supra-communal.....	139
4.2. Production de justice urbaine par le projet : hypothèses relatives à la maîtrise d’ouvrage.....	141
4.2.1. Les quatre écueils à éviter.....	141
L’enlisement du projet urbain.....	141
La production d’une qualité urbaine non partagée.....	141
La production d’une non-qualité urbaine.....	142
Le déficit démocratique.....	143
4.2.2. Des grands principes en hypothèses.....	143
Une structure de maîtrise d’ouvrage adaptée au projet urbain.....	143
Une maîtrise d’ouvrage constante.....	145
La question de la maîtrise foncière.....	146
Favoriser la constitution d’une culture commune autour du projet.....	147
Impliquer les acteurs en amont.....	147
La transparence du dispositif.....	149
Conclusions du livre I.....	151
Livre II. Une analyse de la maîtrise publique d’ouvrage du projet urbain Carré de Soie sous l’angle de la justice urbaine.....	153
5. Méthodologie : évaluer la maîtrise publique d’ouvrage du projet urbain.....	155
5.1. L’analyse stratégique – postulats et concepts.....	156
5.1.1. Quatre postulats.....	157
5.1.2. Quatre concepts clés.....	157
L’acteur.....	158
Le système d’action concret.....	158
Le pouvoir.....	159
L’incertitude.....	160
5.2. L’analyse stratégique de la maîtrise publique d’ouvrage du projet urbain.....	160

5.2.1. La maîtrise d'ouvrage du projet urbain : système d'acteurs et système d'action	160
5.2.2. Construire un référentiel d'analyse.....	161
5.2.3. Une analyse en cinq étapes	163
Délimiter l'objet d'analyse : le projet urbain	163
Identifier les acteurs concernés par le projet urbain	163
Percevoir les logiques d'action des acteurs.....	164
Analyser le système d'action concret.....	165
Analyser les résultats et effets en regard du référentiel.....	165
5.2.4. Restituer : la métaphore théâtrale	167
6. La pièce urbaine du Carré de Soie : théâtre, scène, acteurs et scénario.....	169
6.1. Le théâtre : l'agglomération lyonnaise.....	171
6.1.1. Portrait à grands traits.....	171
Développement urbain.....	171
Spécialisations économiques.....	172
Différenciations socio-spatiales	173
6.1.2. La gouvernance urbaine lyonnaise	174
Des communes, une Communauté urbaine	174
Stratégie de développement et marketing urbain.....	176
6.1.3. Une métropole mue par de grands projets urbains	180
Embellir le centre-ville	181
Étendre le centre-ville au Confluent	183
Développer l'agglomération vers l'Est.....	190
6.2. La scène : le Carré de Soie, 150 ans d'une évolution paradigmatique.....	195
6.2.1. Jusqu'à la fin du XIX ^{ème} siècle : une campagne nourricière	195
6.2.2. 1880-1970 : un terreau fertile pour l'industrialisation	196
Un territoire connecté à Lyon et son hinterland...et à l'électricité.....	196
Une petite ville constituée autour de l'usine	197
6.2.3. 1970 - début 2000 : une urbanisation sans urbanité	199
Un territoire fragilisé	200
Un paysage brouillé, des usages limités	202
Une attractivité renouvelée.....	203
6.3. Le système d'acteurs et d'action du projet urbain.....	205
6.3.1. Le système d'acteurs	205
Les acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage.....	206
Les développeurs privés	211
Les acteurs associatifs et les habitants.....	212
6.3.2. Le système d'action	216

Les espaces de négociation.....	216
Les instruments mobilisables	217
6.4. Le scénario : le déroulement du projet urbain Carré de Soie	222
6.4.1. Prologue : des potentialités non révélées.....	222
Une absence de planification.....	222
Un espace doublement périphérique	224
6.4.2. Le premier acte : l’implantation du cinéma multiplex	224
L’implantation d’un cinéma multiplex... ..	224
...transformé en pôle de commerces et loisirs	225
Une aide locale à l’emploi	227
6.4.3. Le deuxième acte : la réalisation du pôle multimodal	227
Une voie de garage transformée en pôle multimodal	228
La marge devenue centralité : un renversement de point de vue	229
6.4.4. Le troisième acte : la constitution du projet urbain	230
Les enjeux et objectifs du projet urbain.....	231
Trois principes fondateurs : un projet de paysage, de mobilités et de mixités	231
L’opérationnalisation du projet : plan-guide et phasage.....	237
6.4.5. Le quatrième acte : la mise en œuvre du projet urbain	239
Un mouvement déjà enclenché.....	239
Les phases de concertation	240
La promotion-vente du projet urbain	241
Les premières opérations par secteur : Touly, TASE et Yoplait.....	242
Les inconnues multiples de l’équation.....	244
6.4.6. Entracte : le rôle de la crise économique.....	248
Frein au projet... ..	248
...ou temps mort bienvenu ?.....	248
7. La nature de la pièce : conte de fée, tragédie ou match d’improvisation ?.....	251
7.1. L’output : une relecture du plan-guide à l’aune de la justice urbaine	251
7.1.1. Une contribution à la réduction des inégalités spatiales.....	251
7.1.2. Une démarche qui prévoit une mobilisation large des acteurs.....	252
7.2. L’opérationnalisation du projet : l’insaisissable metteur en scène	253
7.2.1. Amorcer le projet : la stratégie chaotique du coup par coup.....	253
Le jeu politique proactif du Maire de Vaulx-en-Velin	253
Une absence – presque généralisée – de vision.....	255
Des concurrences handicapantes pour un territoire « pluri-périphérique ».....	256
L’investisseur-spéculateur, visionnaire et gagnant	260
7.2.2. Accompagner le développement : la stratégie du laisser-(le privé)-faire	263

Réaliser le projet « sans outil » : un urbanisme de communication et de négociation	264
Une maîtrise d'ouvrage fragmentée.....	269
Les difficultés de développer un « coup parti » : l'exemple du secteur PAE	272
7.2.3. Reprendre la main : un changement tardif de stratégie	275
Quand la négociation devient un rapport de force : une maîtrise publique en situation d'infériorité	276
Compenser une carence de maîtrise foncière.....	279
Le recours aux ZAC, une maîtrise dans le temps long	280
7.3. Les outcomes du projet : des controverses en terme de justice urbaine.....	282
7.3.1. La production de qualité urbaine	283
Le parc habité et l'îlot fertile, des concepts alibi ?	283
L'enjeu patrimonial : entre contrainte et valorisation.....	284
Incertitudes sur la composition urbaine et la continuité des espaces publics.....	288
La production de mixité fonctionnelle négociée.....	289
Les apports contestés du boulevard urbain Est, la réalisation incertaine de l'A8.....	290
Quel financement pour les équipements publics ?.....	293
7.3.2. La production de mixité sociale.....	296
Diversifier « par le haut » et produire du logement social.....	297
Valoriser le patrimoine sans produire d'éviction ?.....	298
7.3.3. Les difficultés de la concertation.....	301
Un enrichissement du projet ou la seule voix du NIMBY ?	301
Les invités surprises de la concertation	302
Le difficile timing	304
7.3.4. Les effets sur le contexte.....	305
Un effet levier ?.....	305
Un accroissement des écarts.....	306
Le projet, un « coup de projecteur » révélateur de situations inégalitaires ?	308
7.3.5. Quel arbitrage entre les projets en terme de justice ?.....	308
Carré de Soie / Confluence : des projets urbains aux portages inégaux.....	309
Le projet du Grand Stade : la délicate démonstration de l'intérêt général.....	310
La pesée de l'intérêt général face aux opportunités du développement urbain	313
8. La morale de la pièce.....	315
8.1. La fabrique de la ville suburbaine au spectre des injustices	315
8.1.1. L'ambition ambiguë : « reconquérir la première couronne Est »	316
La production de la ville dans un territoire pauvre, avec quelle qualité urbaine ?	316
La recherche d'un effet spillover, avec quelles conséquences pour les habitants ?	317
8.1.2. L'idéologie du projet urbain : une fabrique de la ville négociée	320
Financer la rentabilité des partenaires privés.....	321
Souplesse programmatique, gommage des enjeux	322

8.2. Des pistes vers une juste maîtrise d’ouvrage du projet urbain	324
8.2.1. La vision politique : des ambitions claires, des moyens adaptés	324
8.2.2. L’anticipation : articuler planification, stratégie foncière et projet urbain.....	325
La prise en compte du contexte foncier dans le démarrage du projet urbain	325
La mise en place d’une stratégie foncière.....	326
L’usage renouvelé de la planification stratégique.....	327
8.2.3. La maîtrise publique du projet <i>in itinere</i>	328
Capter et réinvestir les plus-values dans le projet.....	328
Négocier des droits à bâtir liés à la qualité urbaine	330
Maîtriser le calendrier et le phasage	330
Vers une concertation habilitante.....	330
8.2.4. La solidarité intercommunale à renforcer	332
Financer les besoins en équipements publics des quartiers en projet.....	332
Vers des quartiers « d’intérêt d’agglomération » ?.....	333
 Conclusions du livre II	 335
 Conclusion : Faire la ville juste	 339
 Bibliographie.....	 345

Remerciements

Ce travail doit son existence à une constellation de personnes. Je souhaiterais leur exprimer ici, à chacune, ma très vive reconnaissance.

Je voudrais remercier en premier lieu mon Directeur de thèse, le Professeur Antonio Da Cunha, pour la confiance qu'il m'a accordée pendant mes années « d'apprenti enseignant-chercheur » comme assistant étudiant puis assistant-doctorant, mais aussi et surtout pour la richesse de nos échanges quotidiens.

Je souhaiterais ensuite exprimer ma gratitude aux membres du Jury – le Professeur Jean-Yves Toussaint, les Docteurs Michèle Tranda-Pittion et Laurent Matthey et le Président, le Professeur Torsten Vennemann – pour la qualité de leur lecture et la pertinence de leurs regards experts. Parmi eux, il en est un qui m'a incessamment guidé : merci, Laurent, pour ton amitié et tes encouragements, et pour les rires – à Dorigny et aux quatre coins de la France.

Je voudrais également remercier les professeurs David Ley et Elwin Wyly pour leur accueil chaleureux à Vancouver au sein du *Department of Geography* de l'*University of British Columbia*, et le Fond national suisse de la recherche scientifique d'avoir soutenu mon travail. Merci aussi à Alain Bourdin, Directeur de l'Institut français d'urbanisme, de m'avoir orienté sur le projet du Carré de Soie. Merci également à tous les informateurs lyonnais – habitants, urbanistes, élus, chercheurs – pour leur confiance et la richesse de leurs témoignages.

Les années passées au sein de l'Institut de géographie de l'Université de Lausanne ont été à la fois stimulantes et extrêmement sympathiques, grâce aux amis thésards – Marianne, Sandra, Myriam, Sabine, Jean-Philippe, Simon, Fred... – et à tous les autres complices du quotidien à l'institut (en particulier Marcia, Gaston, Béa, Christophe, Jean-Michel...). Une pensée reconnaissante, de même, à Romain pour le fétichisme marxien et à Vincent le linguiste pour les échanges de mots, ainsi qu'aux politologues et sociologues romands expatriés le temps d'une *Summer School* à Ljubjana pour les débats passionnés sur les méthodes quali/quantitative en sciences sociales. Merci, encore, aux volées d'étudiants que j'ai eu la chance de côtoyer pour la richesse des échanges, en particulier à l'occasion des immersions dans les « bas quartiers » lausannois.

À l'Université de Lausanne, le Professeur Jean-Bernard Racine a profondément marqué mes premiers pas de géographe urbain. Merci de m'avoir montré, par l'exemple, que l'éthique, l'enthousiasme et l'ouverture à l'Autre méritent d'être au cœur de notre discipline. D'autres magnifiques rencontres ont jalonné mes études : merci « aux géographes » pour les multiples dérives urbaines (et jurassiennes, alpestres...). Un merci tout particulier à Denis, pour sa relecture patiente et pleine d'humour, à Jason pour ses talents de traducteur et à Jaf' pour son soutien précieux. Une pensée particulièrement reconnaissante également à Hélène et Christine qui m'ont encouragé, il y a plusieurs années, à me lancer dans l'aventure de la thèse.

Aux « dahus » – Fred, Jasmina, Julien, Joelle, Val, Mathilde, Pascal, Isa, Chantal – c'est un privilège de vous avoir pour amis.

Je voudrais remercier ma famille, et tout particulièrement mes parents et mes sœurs, à qui je dois tout – en plus de la relecture attentive du manuscrit !

À toi enfin qui partage mon quotidien, merci Emmanuelle pour ton infatigable soutien, ton amour, ta joie et ta confiance en la vie.

Résumé

Mots-clés : Théories de la justice spatiale et environnementale, inégalités urbaines, projet urbain, maîtrise d'ouvrage, sociologie des organisations, métaphore théâtrale, agglomération lyonnaise, Carré de Soie.

Dans certaines portions des agglomérations (poches de pauvreté de centre-ville, couronnes suburbaines dégradées, espaces périurbains sans aménité), un cumul entre des inégalités sociales (pauvreté, chômage, etc.) et environnementales (exposition au bruit, aux risques industriels, etc.) peut être observé. La persistance de ces inégalités croisées dans le temps indique une tendance de fond : la capacité d'accéder à un cadre de vie de qualité n'est pas équitablement partagée parmi les individus. Ce constat interroge : comment se créent ces inégalités ? Comment infléchir cette tendance et faire la ville plus juste ?

Apporter des réponses à cette problématique nécessite d'identifier les facteurs de causalités qui entrent en jeu dans le système de (re)production des inégalités urbaines. Le fonctionnement des marchés foncier et immobilier, la « tyrannie des petites décisions » et les politiques publiques à incidence spatiale sont principalement impliqués. Ces dernières, agissant sur tous les éléments du système, sont placées au cœur de ce travail. On va ainsi s'intéresser précisément à la manière dont les collectivités publiques pilotent la production de la ville contemporaine, en portant l'attention sur la maîtrise publique d'ouvrage (MPO) des grands projets urbains.

Poser la question de la justice dans la fabrique de la ville implique également de questionner les référentiels normatifs de l'action publique : à quelle conception de la justice celle-ci doit-elle obéir ? Quatre perspectives (radicale, substantialiste, procédurale et intégrative) sont caractérisées, chacune se traduisant par des principes d'action différenciés. Une méthodologie hybride – empruntant à la sociologie des organisations et à l'analyse des politiques publiques – vient clore le volet théorique, proposant par un détour métaphorique d'appréhender le projet urbain comme une pièce de théâtre dont le déroulement dépend du jeu d'acteurs.

Cette méthodologie est utilisée dans le volet empirique de la recherche, qui consiste en une analyse de la MPO d'un projet urbain en cours dans la première couronne de l'agglomération lyonnaise : le Carré de Soie. Trois grands objectifs sont poursuivis : descriptif (reconstruire le scénario), analytique (évaluer la nature de la pièce : conte de fée, tragédie ou match d'improvisation ?) et prescriptif (tirer la morale de l'histoire). La description de la MPO montre le déploiement successif de quatre stratégies de pilotage, dont les implications sur les temporalités, le contenu du projet (programmes, morphologies) et les financements publics vont être déterminantes. Sur la base de l'analyse, plusieurs recommandations peuvent être formulées – importance de l'anticipation et de l'articulation entre planification et stratégie foncière notamment – pour permettre à la sphère publique de dominer le jeu et d'assurer la production de justice par le projet urbain (réalisation puis entretien des équipements et espaces publics, financement de logements de qualité à destination d'un large éventail de populations, etc.). Plus généralement, un décalage problématique peut être souligné entre les territoires stratégiques pour le développement de l'agglomération et les capacités de portage limitées des communes concernées. Ce déficit plaide pour le renforcement des capacités d'investissement de la structure intercommunale.

La seule logique du marché (foncier, immobilier) mène à la polarisation sociale et à la production d'inégalités urbaines. Faire la ville juste nécessite une forte volonté des collectivités publiques, laquelle doit se traduire aussi bien dans l'ambition affichée – une juste hiérarchisation des priorités dans le développement urbain – que dans son opérationnalisation – une juste maîtrise publique d'ouvrage des projets urbains.

Abstract**Building an Equitable City. An *in itinere* Analysis of the Urban Public Project Management of the *Carré de Soie* (Greater Lyon).**

Keywords : Theories of Spatial and Environmental Justice, Urban Inequalities, Urban Project, Project Management, Sociology of Organizations, Greater Lyon, *Carré de Soie*.

Inner-city neighborhoods, poor outskirts, and peri-urban spaces with no amenities usually suffer from social and environmental inequalities, such as poverty, unemployment, and exposure to noise and industrial hazards. The observed persistence of these inequalities over time points to an underlying trend – namely, that access to proper living conditions is fundamentally unequal, thus eliciting the question of how such inequalities are effected and how this trend can be reversed so as to build a more equitable city.

Providing answers to such questions requires that the causal factors at play within the system of (re)production of urban inequalities be identified. Real estate markets, “micromotives and macrobehavior”, and public policies that bear on space are mostly involved. The latter are central in that they act on all the elements of the system. This thesis therefore focuses on the way public authorities shape the production of contemporary cities, by studying the public project ownership of major urban projects.

The study of justice within the urban fabric also implies that the normative frames of reference of public action be questioned: what conception of justice should public action refer to? This thesis examines four perspectives (radical, substantialist, procedural, and integrative) each of which results in different principles of action. This theoretical part is concluded by a hybrid methodology that draws from sociology of organizations and public policy analysis and that suggests that the urban project may be understood as a play, whose outcome hinges on the actors' acting.

This methodology is applied to the empirical analysis of the public project ownership of an ongoing urban project in the Lyon first-ring suburbs: the *Carré de Soie*. Three main objectives are pursued: descriptive (reconstructing the scenario), analytical (assessing the nature of the play – fairy tale, tragedy or improvisation match), and prescriptive (drawing the moral of the story). The description of the public project ownership shows the successive deployment of four control strategies, whose implications on deadlines, project content (programs, morphologies), and public funding are significant. Building on the analysis, several recommendations can be made to allow the public sphere to control the process and ensure the urban project produces equity (most notably, anticipation and articulation of planning and real-estate strategy, as well as provision and maintenance of equipment and public spaces, funding of quality housing for a wide range of populations, etc.). More generally, a gap can be highlighted between those territories that are strategic to the development of the agglomeration and the limited resources of the municipalities involved. This deficit calls for strengthening the investment abilities of the intermunicipal structure.

By itself, the real-estate market logic brings about social polarization and urban inequalities. Building an equitable city requires a strong will on the part of public authorities, a will that must be reflected both in the stated ambition – setting priorities of urban development equitably – and in its implementation – managing urban public projects fairly.

Liste des figures

Figure 1 : Valeurs que les urbanistes considèrent « généralement » comme bonnes ou mauvaises (d'après Fainstein, 2006 : 11).....	68
Figure 2 : Les inégalités urbaines – capacité d'accès et d'action sur le cadre de vie	86
Figure 3 : Rôle du marché du logement et des politiques publiques dans les inégalités vis-à-vis du cadre de vie ...	118
Figure 4 : Action publique contre les inégalités de capacité d'action sur le cadre de vie.....	130
Figure 5 : Action publique contre les inégalités spatiales	133
Figure 6 : Avantages et inconvénients des principales structures de maîtrise d'ouvrage (d'après Vilmin, 2005)....	144
Figure 7 : Apports des principes énoncés relativement aux écueils à éviter	149
Figure 8 : Carte de l'agglomération lyonnaise	171
Figure 9 : La réhabilitation de la rue Mercière (©Gamet / Géo)	181
Figure 10 : La réhabilitation des berges du Rhône (©Gamet / Géo).....	183
Figure 11 : Plan masse du projet Confluence (Grand Lyon, 2010).....	186
Figure 12 : Le « star-système » de l'architecture – le Musée des Confluences et l'Hôtel de la Région Rhône-Alpes (Grand Lyon, 2006)	188
Figure 13 : Les grands projets urbains de l'Est lyonnais (Grand Lyon, 2010)	190
Figure 14 : Plan de composition urbaine du projet urbain Gratte-Ciel Nord (Grand Lyon, 2009).....	191
Figure 15 : Le projet de desserte du Grand Stade (Grand Lyon, 2010).....	194
Figure 16 : L'usine hydroélectrique de Cusset (Grand Lyon, 2007)	197
Figure 17 : L'usine TASE (CSR, 2009)	198
Figure 18 : Le territoire GPV de Vaulx-en-Velin / toponimie (GPV, 2010)	201
Figure 19 : Photo aérienne du périmètre du Carré de Soie (AABD, 2007).....	202
Figure 20 : Les différents tissus urbains du Carré de Soie (AABD, 2007).....	205
Figure 21 : Les acteurs de la maîtrise d'ouvrage du projet urbain Carré de Soie (représentation inspirée des travaux de Laurent Viel, UDM)	206
Figure 22 : Ventilation des coûts de construction conventionnels pour une opération de logements collectifs classique (Agence d'urbanisme de Lyon, 2007).....	221
Figure 23 : Le Carré de Soie, territoire oublié de la planification (Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, orientations fondamentales d'aménagement, 1992 : 179).....	223
Figure 24 : Le pôle de commerces et loisirs (© Daniere / GPV).....	226

Figure 25 : Le tram au pôle multimodal « La Soie »	228
Figure 26 : La trame paysagère (AABD, 2007)	233
Figure 27 : Le principe du parc habité (AABD, 2007)	233
Figure 28 : Le principe de l'îlot fertile (AABD, 2007)	234
Figure 29 : Le principe d'organisation des déplacements (AABD, 2007)	235
Figure 30 : Le plan-guide du projet urbain (AABD, 2007).....	237
Figure 31 : Le phasage du projet urbain (AABD, 2007)	238
Figure 32 : Les premiers secteurs en projet du Carré de Soie (Grand Lyon, 2007)	242
Figure 33 : Tableau chronologique des principales étapes du projet.....	250
Figure 34 : Maîtrises d'ouvrages publiques et privées dans le projet urbain Carré de Soie (état 2010)	270
Figure 35 : Premières estimations financières pour les ZAC TASE et Yoplait	281
Figure 36 : Eléments patrimoniaux de valeur dans le secteur de la Soie (AABD, 2007)	299
Figure 37 : « Le principe de réalité » - les arbitrages de la maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain.....	300
Figure 38 : Réseau de transport en commun projeté en 1997 (PDU, 1997).....	313
Figure 39 : Stratégies des collectivités publiques par rapport à l'attractivité du territoire et à la situation foncière (d'après Verhage, Linossier, 2009 : 166-167)	321
Figure 40 : Typologie de projet (d'après Verhage, Linossier, 2009).....	326
Figure 41 : Possibilité pour les collectivités locales de capter la plus-value au cours d'un projet urbain (d'après Verhage, Linossier, 2009 : 153).....	329
Figure 42 : Les cinq leviers de l'action publique	341

Glossaire

ANRU – Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

L'ANRU finance et met en œuvre le Programme National de Rénovation Urbaine qui prévoit de rénover 530 quartiers à l'horizon 2013. L'Agence finance à Vaulx-en-Velin les projets de rénovation de la Grappinière, de l'ex ZUP, du centre ville et du Sud (périmètre GPV) à travers une convention partenariale signée en 2005 et qui prévoit 263 millions d'euros d'investissement (hors reconstruction de logements). Outre l'ANRU et la Ville de Vaulx-en-Velin, les autres signataires de cette convention sont : le Grand Lyon, la Région Rhône Alpes, le Département du Rhône et les bailleurs sociaux présents sur la commune (Source : ANRU).

BUE – Boulevard urbain Est

Communauté urbaine

La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Les communautés urbaines créées depuis la loi du 12 juillet 1999 doivent constituer un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500'000 habitants (Source : INSEE).

CUCS – Contrat Urbain de Cohésion Sociale

À travers ce contrat, l'État (via une agence nationale, l'ACSE), les collectivités territoriales et d'autres partenaires (bailleurs sociaux, entreprises, associations...) s'engagent en faveur d'un programme d'actions dans 5 domaines prioritaires : l'accès à l'emploi et le développement économique, l'amélioration du cadre de vie, la réussite éducative, la citoyenneté et la prévention de la délinquance, et la santé. Le CUCS du Grand Lyon et sa convention locale d'application pour Vaulx-en-Velin ont été signés le 27 juin 2007 pour une durée de trois ans renouvelable une fois. Le montant de cette convention locale est de 12 millions d'euros et ses signataires sont l'ACSE, la Ville de Vaulx-en-Velin, le Grand Lyon, la Région Rhône Alpes, le Conseil Général, l'État (Source : GPV).

PAE – Le Programme d'Aménagement d'Ensemble

Le Programme d'Aménagement d'Ensemble est un dispositif de participation des constructeurs au financement, en tout ou partie, d'un programme d'équipements publics qu'une commune, ou un EPCI, s'engage à réaliser, dans un secteur déterminé, pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans ce secteur. Son objet est purement financier et il ne constitue pas une procédure d'urbanisme. La participation qui permet de le financer est une alternative à certaines participations et taxes. Elle peut se cumuler avec certaines d'entre elles. Le PAE, permettant de couvrir en quasi-totalité le financement d'équipements d'infra et de superstructure, n'est pas dépourvu de risques. Sa participation n'intervient qu'en remboursement d'une avance de trésorerie des collectivités locales et n'est due que d'autant que les constructions qui la génèrent sont menées à terme (Source : CERTU).

PLU – Plan Local d'Urbanisme

Le plan local d'urbanisme est un document d'urbanisme réglementaire qui concerne à la fois les terrains publics et privés. Il s'agit d'un document juridique de portée générale qui s'impose à tous, particuliers, entreprises, administrations. Il sert de référence obligatoire à l'instruction des diverses demandes d'occupation ou d'utilisation des sols comme les permis de construire, les déclarations de travaux, les permis de démolir (Source : GPV).

Politiques de la Ville

Ensemble des politiques publiques en faveur du développement social et urbain des quartiers prioritaires (Source : GPV).

POS – Plan d'Occupation des Sols

Le plan d'occupation des sols était un document d'urbanisme qui concernait toutes les propriétés, qu'elles soient privées ou publiques, et déterminait notamment les droits à construire et les conditions d'évolution attachés à chaque propriété. Il a été remplacé, depuis la Loi SRU de 2000, par le plan local d'urbanisme (Source : PUCA).

TASE – Textile artificiel du Sud-Est**ZAC – Zone d'Aménagement Concerté**

Une zone d'aménagement concerté est une procédure d'urbanisme conduite sur un secteur précis et dans le cadre d'un important projet urbain. Elle permet d'intervenir sur l'aménagement d'espaces publics, la création de logements et d'équipements, l'organisation des déplacements... La création d'une ZAC suppose en premier lieu une phase de concertation réglementaire durant laquelle les habitants sont invités à s'exprimer sur les aménagements futurs. À Vaulx-en-Velin comme dans les autres communes du Grand Lyon, la ZAC est initiée par la commune et pilotée par le Grand Lyon (Source : CERTU).

ZUP – Zone à Urbaniser en Priorité

Une zone à urbaniser en priorité est une procédure administrative d'urbanisme opérationnel utilisée en France entre 1959 et 1967 afin de répondre à la demande croissante de logements. Les ZUP étaient destinées à permettre la création ex nihilo de quartiers nouveaux, avec leurs logements, leurs commerces et leurs équipements. Prenant la forme de grands ensembles, elles ont contribué à résorber les carences en logement, mais on considère généralement qu'elles n'ont pas permis la création de quartiers dynamiques. Les ZUP font fréquemment l'objet d'actions de la politique de la ville et du programme national de renouvellement urbain mis en œuvre par l'ANRU (Source : PUCA).

Introduction

Le XXI^{ème} siècle est urbain. Les statistiques indiquent en effet que plus de 50 % des habitants de la planète vivent désormais en ville. Pour expliquer ce succès, deux pouvoirs d'attraction sont classiquement associés à la ville : la liberté et l'opportunité.

L'histoire des villes, premièrement, est dans une certaine mesure aussi celle de la liberté et de la démocratie. C'est en effet dans la cité antique – où les choix nécessaires à la vie collective étaient débattus dans l'espace public par les citoyens – que doit être cherchée son origine (il n'est pas inutile de rappeler ici que femmes et esclaves, privés de libertés et de droits, étaient exclus de la démocratie urbaine athénienne). Bien plus tard, au Moyen-Âge, « l'air de la ville rend libre » disait-on, l'établissement dans un bourg permettant de se prémunir contre les servitudes seigneuriales, et contre les bandits de grand chemin. Cette association entre ville et liberté peut se lire aujourd'hui sous d'autres formes. La vie urbaine offre par exemple un cadre de vie garantissant un certain anonymat, ce qui en fait un lieu privilégié pour l'établissement notamment de minorités ethniques, sexuelles ou encore culturelles.

La ville est aussi attractive en raison des opportunités – en particulier d'emploi – qu'elle va progressivement concentrer en lien avec les mutations des systèmes de production. La tertiarisation de l'économie dans les pays occidentaux a en effet fait des villes le principal réservoir d'offres de travail. Le lointain et puissant mouvement d'exode rural, très fortement amplifié depuis la révolution industrielle, perdure ; il s'exprime désormais à l'échelle planétaire à travers de vastes flux migratoires.

Mais tout le monde ne « profite » pas de la vie en ville de la même manière, que l'on se place à l'époque de la Grèce antique, au Moyen-Âge, au milieu du XIX^{ème} siècle ou de nos jours. Celle-ci comporte en effet, à chaque période historique, son lot de privilégiés et ses « moins bien lotis ». Les inégalités ont traversé l'histoire des civilisations, elles ont aussi jalonné celle des villes.

La ville et les inégalités : une longue histoire.

Les premières approches qui tentent d'appréhender les questions des inégalités sociales et du cadre de vie remontent au milieu du XIX^{ème} siècle. F. Engels, pour citer un exemple célèbre, décrit les conditions de vie de la classe laborieuse à Manchester à cette époque de la manière suivante :

« Pour résumer le résultat de nos promenades [...] nous dirons que la quasi-totalité des 350'000 ouvriers de Manchester et de sa banlieue habite dans des cottages en mauvais état, humides et sales ; que les rues qu'ils prennent sont le plus souvent dans le plus déplorable état et extrêmement malpropres, et qu'elles ont été construites sans le moindre souci de l'aération, avec l'unique préoccupation du plus grand profit possible pour le constructeur ; en un mot que dans les logements ouvriers de Manchester il n'y a pas de propreté, pas de confort, et donc pas de vie de famille possibles ; que seule une race déshumanisée, dégradée, rabaisée à un niveau bestial, tant du point de vue intellectuel que du point de vue moral, physiquement morbide, peut s'y sentir à l'aise et s'y retrouver chez soi. » (Engels, 1973 [1845] : 104)

Les villes occidentales connaissent à ce moment de l'histoire un développement sans précédent, résultant de l'exode rural massif provoqué par la révolution industrielle. Les hygiénistes mettent alors en évidence les liens entre un environnement dégradé et les conditions de vie catastrophiques des classes laborieuses (Cornut, Zaccai, 2007). Les premières enquêtes systématiques sur les conditions de vie en ville sont menées, à l'image de la célèbre cartographie de la pauvreté réalisée par Charles Booth à Londres.

Comme l'a observé Mumford (1964), la cité industrielle ne peut faire état d'aucune amélioration spectaculaire par rapport au conditionnement de la cité du XVII^{ème} siècle. Il semble même que des inégalités se manifestaient déjà dans la ville moyenâgeuse, mais qu'elles se sont aggravées avec le développement urbain du XIX^{ème} siècle. Comme le dit fort justement François Madoré (2004 : 21), « le cliché d'une ville ancienne creuset de la mixité sociale et où les seules formes de division auraient été verticales ne résiste pas à un examen attentif des faits ». De nombreuses études montrent en effet une corrélation significative entre la structure de l'habitat et le taux de mortalité : dans les quartiers les plus insalubres des villes, de vieux logements de petite taille et très densément habités accueillent une population pauvre, exposée à des maladies infectieuses et à une morbidité importante (voir par exemple pour le cas lausannois Bonard, Apothéloz, 2008). Sur le plan du tissu social, alors que la pauvreté figurait un phénomène utile à la société au Moyen Âge, elle va progressivement être marginalisée parallèlement à l'avènement de la rationalité productiviste qui caractérise la révolution industrielle (Geremek, 1987).

Dès la première moitié du XX^{ème} siècle, les villes occidentales entrent dans une phase de croissance soutenue. Dans ce contexte urbain en mutation, les chercheurs de l'École de Chicago vont observer dans les quartiers la manifestation de

processus d'invasion et de succession qui conduisent à une puissante différenciation socio-spatiale (voir en particulier les travaux de Park, 1926 et de Burgess, 1925). Ce courant pionnier de l'Écologie urbaine va s'intéresser de très près à la matérialité de la ville, une matérialité à la fois produite par des processus sociaux et qui les influence en retour (Soubeyran, 1999 ; Grafmeyer, Joseph, 2004). Dans cette ville désormais moderne, des conditions de vie spécifiques peuvent être associées à chaque catégorie socio-professionnelle (voir notamment les travaux de Wirth, 1938).

Au sortir de la deuxième guerre mondiale, le modèle de croissance qu'empruntent les sociétés occidentales peut être considéré comme une période de parenthèse du point de vue des inégalités. Jusque dans les années 1970 en effet, le *boom* économique bat son plein, et le plein emploi contribue à réduire les inégalités socio-économiques. Les politiques publiques directement ou indirectement redistributives fournissent alors un bien-être relativement partagé, reposant notamment sur une sécurité de l'emploi, l'accès à un logement décent, les congés payés et la retraite, l'accès à l'instruction et à l'assistance médicale (Secchi, 2004). Dans le même temps, des « machines à habiter », prenant la forme de grappes de tours et de barres, sont rapidement construites à la périphérie des villes, permettant de reloger dans des conditions de confort modernes les catégories de populations les plus pauvres.

Ce modèle progressiste de croissance dit « des trente glorieuses » va entrer en crise à partir des années 1970, et la tendance observée depuis trente ans s'inverser : suite au choc pétrolier et plus largement au démarrage du processus de désindustrialisation, le chômage augmente et les inégalités entre classes sociales croissent à nouveau. Dans un contexte de déréglementation, l'État perd progressivement le rôle de régulateur et de garant de la mécanique redistributive qu'il avait jusqu'alors (Castel, 1995 ; Cunha, Leresche, Vez, 1998). Le développement économique cesse dès lors de se traduire par un accroissement de la prospérité partagée.

Les villes, qui connaissent à cette période un changement de régime d'urbanisation caractérisé par un étalement spatial et une fragmentation fonctionnelle des espaces bâtis, vont connaître alors des problèmes majeurs, traduction d'une crise non spécifiquement urbaine mais avant tout sociale. Le renforcement des inégalités, singulièrement en matière de revenu, conduit alors à l'accroissement d'une polarisation sociale, et au décrochage d'une partie de la population. Cette dynamique va trouver une inscription spatiale : dans une ville où les ressources économiques demeurent le principal déterminant des possibilités résidentielles individuelles, les quartiers déqualifiés des agglomérations vont

progressivement concentrer les populations en difficulté, et tendre à constituer des territoires dits « de la relégation ».

À la même période (début des années 1980) aux États-Unis, des mouvements sociaux vont identifier et dénoncer des discriminations relatives à la qualité des cadres de vie. Ces mouvements vont conduire à l'émergence d'un important courant d'abord militant puis académique : la justice environnementale. Le premier constat d'injustice environnementale doit être attribué au pasteur Chavis qui démontre dans une enquête réalisée en 1987 (publiée dans le rapport controversé *Toxic waste and race in the United States*) que près de 30% des enfants issus de familles afro-américaines à faible revenu souffrent d'intoxication par le plomb (saturnisme), contre moins de 10% des enfants de familles « blanches » dans une situation financière similaire. De la même manière, Bullard (1990) identifie des situations de racisme environnemental pour la ville de Houston, démontrant que c'est dans les quartiers peuplés essentiellement par une population afro-américaine de cette ville qu'est localisée la très grande majorité des décharges publiques et des incinérateurs. Plus récemment, les travaux de Theys (2000) ont montré pour l'agglomération de Los Angeles que l'exposition aux risques relatifs à la présence d'industries – pollution des sols et de l'air par des émissions toxiques – des habitants du quartier pauvre du *South East* est, par unité de surface, 8 à 26 fois plus importante que dans la moyenne de la métropole, alors qu'en même temps le revenu moyen des ménages est deux fois plus faible que la moyenne et le taux de chômage deux fois plus élevé.

Ce courant de la justice environnementale a connu un important écho dans les pays anglo-saxons, mais il reste encore peu suivi en Europe (Chaumel, La Branche, 2008). La problématique des inégalités de cadre de vie est longtemps restée marginalisée tant dans la sphère de la recherche que dans le champ de l'action publique. En France, c'est par les questions d'inégalités spatiales de la santé que la problématique des inégalités environnementales a émergé (Charles *et al.*, 2007). Mais ce thème est resté peu exploré – les situations locales quant à l'impact de l'environnement sur la santé n'ont pas fait l'objet d'une étude systématique – et il n'a pas véritablement débouché sur des revendications de la part de la société civile. On peut globalement observer jusqu'à présent la persistance d'une certaine fragilité des concepts et une faiblesse des connaissances empiriques dans la sphère francophone.

Depuis une quinzaine d'années, des chercheurs et acteurs publics portent néanmoins un intérêt grandissant pour cette question. De nouvelles approches se développent sur la base d'études croisées des inégalités sociales et des inégalités de cadre de vie, démontrant l'existence de concentration, au sein de groupes

sociaux, d'avantages ou de désavantages liés à l'environnement (Blanchon, Moreau, Veyret, 2009). Depuis 2003, le Ministère de l'équipement français va prendre en compte la question des inégalités environnementales, et l'intégrer dans la Stratégie Nationale du Développement Durable. Deux rapports vont alors être consécutivement commandés sur cette thématique (Laigle, Oehler, 2004 ; Bidou *et al.*, 2005).

Des enquêtes « subjectives » menées en France indiquent que 14,4% des ménages à bas revenus ne se plaisent pas dans leur quartier, et ce chiffre monte à 25,3% pour les locataires du secteur social, contre 8,1% pour l'ensemble des ménages. 31% des personnes habitant dans des zones urbaines sensibles ne trouvent pas leur quartier agréable à vivre, contre 24% pour les habitants des grands ensembles, et 7% des ménages habitant en zone pavillonnaire (Rizk, 2003). L'opinion négative apparaît comme fortement corrélée avec la proportion de logements HLM et avec le taux de chômage.

Des enquêtes plus quantitatives vont confirmer ces premières enquêtes sur la perception de la qualité du cadre de vie (Laigle, 2005b), et montrer que les ménages les plus pauvres habitent dans les cadres de vie les plus déqualifiés (pour le cas de l'agglomération parisienne : Faburel, Gueymard, 2008). Une autre étude à plus large échelle (Roy, Faburel, 2006) révèle des zones de cumul d'inégalités, tant au niveau régional (les DOM et le Nord-Pas-de-Calais sont principalement concernés) que local (la plaine Saint-Denis et les ZUS ressortent de manière générale). Cette étude révèle de forts contrastes entre des « jardins d'Eden » ou « paradis verts », cumulant les avantages sociaux et environnementaux et la concentration de désavantages environnementaux pour des populations reléguées dans des « enfers gris ». La première analyse statistique menée à l'échelle nationale sur la distribution sociale des risques environnementaux va établir la présence d'inégalités environnementales, et démontrer en particulier que les villes avec une forte proportion d'immigrants ont tendance à héberger les sites les plus dangereux (Laurian, 2008a ; 2008b). De telles études de cas tendent à se multiplier depuis quelques années, démontrant, avec régularité, l'existence et la persistance d'inégalités environnementales.

L'action publique contre les inégalités en ville : un bilan critique.

La gestion de la pauvreté et des inégalités de condition de vie va évoluer à travers les âges, en fonction de la représentation qu'en ont les acteurs en charge de responsabilités publiques. On peut ainsi retracer un parallèle entre le regard sur la pauvreté et les inégalités et les dispositifs développés – tolérance chrétienne moyenâgeuse, logique de distinction entre classe salariale ouvrière et « classe

dangereuse » à la révolution industrielle, début de la mise en place des politiques sociales dans la première moitié du XX^{ème} siècle, etc. On concentrera notre attention sur l'action touchant les cadres de vie, en renvoyant le lecteur à l'ouvrage de Geremek (1987) sur le traitement des pauvres.

Dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, en Europe occidentale, les conditions de vie en milieu urbain vont progressivement devenir une préoccupation des élites dirigeantes. La variable environnementale est alors appréhendée et gérée comme une menace, dans une perspective de santé publique. Afin de se prémunir notamment contre les épidémies, certains acteurs scientifiques, politiques ou philanthropiques organisent l'évacuation des eaux usées et des déchets, acheminent l'eau courante au cœur de la ville, améliorent la salubrité des logements. Les urbanistes hygiénistes réalisent de grands travaux publics dans le but d'assainir les quartiers populaires : on assiste à cette période au percement des premiers boulevards et à la destruction de quartiers-taudis.

À Barcelone, Idelfonso Cerdà propose une trame en échiquier pour l'extension de la ville, seule morphologie urbaine capable de satisfaire d'après lui le postulat d'égalité sociale tout en optimisant la communication. Dans son modèle théorique, l'égalité sociale doit trouver une équivalence dans l'espace. Celle-ci passe notamment par la planification d'une distribution équitable d'équipements dans l'espace urbain (un centre social et religieux par quartier de 25 îlots, un marché pour 4 quartiers et un hôpital par secteur de 16 quartiers). Pour Ebenezer Howard, en Angleterre, le modèle de la Cité jardin constitue une tentative d'améliorer la qualité de vie et l'hygiène des citadins par la localisation planifiée d'espaces verts.

En France, l'hygiénisme pratiqué par le Baron Hausmann était pensé comme une action bienfaisante pour des quartiers paupérisés, exigus, où l'hygiène de vie faisait défaut. Mais le percement des grands boulevards, l'aération du tissu urbain a aussi contribué à « mettre de l'ordre », à assurer davantage de sécurité et de contrôle social dans un espace urbain en pleine phase d'expansion, à réguler d'une certaine manière les ayant-droits à la ville. Les « misérables » n'en faisant pas partie, on les relogé en périphérie. De ce point de vue, l'action hygiéniste (elle est d'ailleurs prônée par le mouvement conservateur à Paris), peut être considérée en partie comme la pratique spatialisée d'un « retour à l'ordre moral ». Ce que dénonce, ailleurs, Friedrich Engels : « *nulle part ailleurs qu'à Manchester je n'ai constaté d'isolement aussi systématique de la classe ouvrière, tenue à l'écart des grandes rues, un art aussi délicat de masquer tout ce qui pourrait blesser la vue ou les nerfs de la bourgeoisie* » (Engels, 1973 [1845] : 87).

La régulation des situations environnementales problématiques va occuper l'action publique pendant la première moitié du vingtième siècle. De l'ordonnement hygiéniste de Haussman à la ville fonctionnelle du Corbusier, en passant par la Cité jardin de Howard, l'histoire de l'action sur la ville montre une constance dans la poursuite de la beauté, de l'ordre et de l'efficacité (Fainstein, 2010). Néanmoins, les priorités de l'action publique divergent en fonction de l'époque concernée. Si dans la première moitié du XX^{ème} siècle la priorité est mise sur un assainissement et une amélioration du fonctionnement des villes, celle-ci va dès l'après-guerre au développement de l'urbanisation. L'urgence consiste alors à loger massivement de nouveaux citadins, issus de l'exode rural ou du retour des anciennes colonies. Dans le dernier quart du XX^{ème} siècle, l'environnement urbain commence à émerger comme thème et enjeu politique. Les pouvoirs publics vont alors mettre en œuvre de multiples politiques sectorielles afin de lutter contre les externalités environnementales et sociales négatives d'une croissance économique de moins en moins redistributrice et d'un développement urbain de plus en plus polarisé.

Pour le cas français, à partir des années 1980, les politiques publiques dites « de la ville » vont avoir pour visée de réduire, par des actions territorialisées, les inégalités socio-spatiales observables dans ces quartiers. Profondément ancrée dans le référentiel de la mixité sociale, l'action publique n'est pas exclusivement « aménagiste » ; elle se décline dans le temps par des interventions sur l'habitat, l'éducation ou encore le tissu économique. Vont alors être rassemblés sous le vocable de « politiques de la ville » aussi bien des ambitions collectives, des intentions programmées, des procédures et des financements, mais également des actions concrètes et en particulier des opérations urbaines ou sociales de longue haleine (Paquot, 2007).

Dans un premier temps, l'accent est mis sur le bâti, avec les opérations de rénovation Habitat et vie sociale (HVS). Mais très vite, des études montrent que l'action sur la matérialité de la ville n'est pas en mesure de résoudre tous ses maux. Des politiques d'accompagnement social deviennent nécessaires pour corriger les effets pervers de certaines politiques urbaines. Les politiques de la ville vont alors investir la question de la formation, par le développement de Zones d'éducation prioritaire (ZEP) : une stratégie qui prévoit un surcroît de moyens aux établissements scolaires, dont les effets ont été décevants. Le Développement social des quartiers (DSQ) et la Délégation interministérielle à la ville (DIV), tous deux orientés vers l'habitat et la cohésion sociale, sont aussi créés pendant cette période.

Dans la décade suivante, les politiques publiques concentrent leur action sur le tissu économique, en planifiant des zones franches pour redynamiser les espaces désavantagés. Une fois encore, ces actions n'apportent pas les effets attendus : les places de travail nouvellement créées dans ces espaces le sont souvent au détriment d'espaces voisins en difficulté, et l'emploi de personnes locales demeure marginal (Maurin, 2004). Avec la Loi d'orientation sur la ville (LOV), les inégalités qui s'expriment à l'échelle supra-communale sont prises en compte ; une péréquation est instaurée par la dotation de solidarité urbaine. Des quartiers en difficulté sont à ce moment identifiés et labellisés comme « Zones urbaines sensibles » (ZUS) ; ils font l'objet, comme territoires, d'une discrimination positive (Guilly, Noyé, 2006). La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) enfin, votée en 2000, vient durcir les exigences visant à l'institution de mixité sociale, notamment par l'introduction de pénalités pour les communes ne respectant pas un quota de 20% de logements sociaux. Enfin, en 2004, le gouvernement crée l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui soutient des travaux dans près de 500 quartiers (en 2006, l'ANRU traitait 455 quartiers, soit une population de 2,4 millions), avec un budget de 9 milliards d'euros (à terme il se montera à près de 35 milliards d'euros).

Faire « le procès » des politiques passées, c'est-à-dire évaluer leur contribution à la régulation et à la production des inégalités urbaines, n'est pas chose facile. Premièrement, il reste très délicat d'imputer des responsabilités directes à des politiques publiques qui se sont déroulées dans le temps long, évoluant à travers des conjonctures économiques variables. Deuxièmement, il est pratiquement impossible d'isoler une politique publique pour en faire l'analyse critique en raison de la forte imbrication de l'action publique, à la fois multi-niveaux et multi-thématiques. Troisièmement, une analyse rigoureuse impliquerait d'évaluer comment auraient évolué les inégalités urbaines avec d'autres modes d'intervention publique, évaluation qui est impossible à réaliser.

Si certaines actions ont porté leurs fruits et amélioré localement la qualité du cadre de vie, il reste que les objectifs de cohésion sociale, en particulier la prévention de l'exclusion, et la maîtrise des inégalités n'ont au final pas pu être atteints (Béhar, 1999 ; Lelévrier, 2004 ; Maurin, 2004 ; Donzelot, 2006). Pour Charles *et al.* (2007 : 8), on peut considérer avec un peu de recul que les politiques publiques en faveur des quartiers sensibles « *sont à la fois considérables par rapport aux inégalités de départ, aux inégalités intrinsèques, et insuffisantes et donc insatisfaisantes au regard des inégalités qui persistent, voire qui se renouvellent pour une part de la population* ». Le succès des politiques de la ville est donc, au mieux, mitigé.

Pour de nombreux observateurs des mutations urbaines, les politiques publiques auraient même participé à la consolidation de la « spirale des inégalités », soit la concentration spatiale des populations les plus vulnérables, des risques environnementaux les plus importants, des industries les plus fragiles et des services publics les plus déficients dans les espaces de vie les moins agréables (Emelianoff, Theys, 2000 ; Theys, 2002 ; Laigle, Oehler, 2004). Certains chercheurs vont plus loin encore dans leur critique. Pour Dikeç (2009), la formulation et la portée des politiques publiques auraient produit un « tour de passe-passe », dissimulant les dynamiques structurelles, le racisme et les discriminations qui produisent et entretiennent les inégalités urbaines. Pour cet auteur, les quartiers de la Politique de la Ville sont alors constitués en tant que problèmes : ils ne sont plus vus comme en danger, mais perçus comme le danger, menaçant le pacte républicain.

Ce rapide survol montre que les interprétations divergent au sujet de la contribution des politiques publiques à la production des inégalités urbaines. Certes, rares sont dans l'histoire les exemples de stratégies publiques délibérément déqualifiantes ou ségrégatives (on pourrait évoquer ici la discrimination envers les populations noires et asiatiques produite par la loi Crow en 1880 aux Etats-Unis : « *Equal but Separate* »). Il demeure néanmoins que les processus politico-institutionnels, malgré leur fonction d'encadrement des dynamiques de développement des territoires, ne sont pas parvenus à réguler efficacement les processus qui conduisent à la (re)production d'une géographie des inégalités environnementales en ville.

Quelle « juste » ambition et quelles « bonnes » pratiques pour l'action urbaine ? Éléments d'une axiologie.

Aujourd'hui, les acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement voient leurs actions avec modestie. Ils considèrent le rôle et les effets de la production de la ville avec retenue, ne cherchant plus ni à imposer des formes urbaines qui seraient meilleures (c'est-à-dire plus justes) que d'autres, ni à résoudre tous les maux de la société par une action sur l'espace. Plus fondamentalement, un certain scepticisme entoure toute tentative de définir ce que constituerait effectivement l'organisation socio-spatiale d'une ville juste (Lehman-Frisch, 2009).

Pourtant, cette question – comment faire la ville juste ? – demeure tout à la fois passionnante et primordiale. Elle revient fondamentalement à se demander pour quoi et pour qui fabrique-t-on la ville ? Et plus largement quels pourraient être les descripteurs de la ville juste ? Est-elle celle du *smart growth* et de la prévention de l'étalement urbain (comme le mettent en avant les tenants du *New Urbanism*) ? La

ville juste doit-elle être socialement mixte, ou peut-on au contraire envisager une différenciation socio-spatiale en évitant toute exclusion ? Peut-elle être recherchée dans l'assurance d'une qualité de cadre de vie minimale pour chacun ? Voilà des questionnements auxquels la réflexion sur l'action urbaine a de grandes difficultés à apporter des réponses.

On ne peut pas, à ce stade, faire l'économie d'exposer l'axiologie sur laquelle repose ce travail de recherche. Il apparaît nécessaire, précisément, d'explicitier notre positionnement sur deux thèmes au moins : au sujet de ce que l'action par l'espace peut apporter en terme de régulation des inégalités d'une part, et au sujet de la hiérarchie des valeurs qui doivent, selon nous, conduire l'action publique d'autre part.

L'histoire de l'urbanisme en a révélé plusieurs visages. Parfois réformiste et émancipatrice – orientée vers la réalisation d'une ville plus saine, plus belle, plus juste – la production urbaine n'est pas exempte de « côtés sombres » (Yiftachel, 1998) : nombreux sont les observateurs critiques qui voient dans l'urbanisme une pratique bénéficiant avant tout aux élites, qui participe à la manifestation d'un contrôle social et de l'oppression. L'urbanisme participerait plus précisément, selon Yiftachel, à la production d'injustices spatiales (ségrégation, inégalités spatiales), socio-économiques (déprivation, inégalités de redistribution de la croissance, dépendances), procédurales (exclusion, marginalisation dans les processus de prise de décision) et culturelles (marginalisation, délégitimation des valeurs et préférences des groupes ethniques ou culturels minoritaires).

De ce point de vue, la production des formes urbaines non seulement exprimerait des rapports sociaux de domination, mais participerait également de cette domination. Poursuivant ce raisonnement, Dikeç (2001 : 1792) propose de faire une distinction entre la spatialité de l'injustice (comment l'injustice s'exprime *dans* l'espace) et l'injustice de la spatialité (comment l'injustice est créée *par* l'espace). Pourtant, comme le met en avant E. Soja (2010 : 91), on touche ici à un thème délicat, et nombreux sont les chercheurs qui hésitent à utiliser le terme de « causalité spatiale » – réminiscence du vieux démon de la géographie classique que représente le déterminisme environnemental.

Si tous les chercheurs ne partagent pas le point de vue critique sur le rôle joué *par* l'espace, tous s'accordent cependant pour dire que l'action *sur* l'espace ne saurait en aucun cas être un outil capable de résoudre les maux socio-économiques (chômage, pauvreté, désaffiliation, problèmes d'intégration, exclusion, etc.) que connaissent nos sociétés urbaines. Pour J. Lévy premièrement (2010 : 45), on ne peut pas rendre l'urbanisme responsable de l'effondrement économique, sociologique et politique du monde ouvrier dans la société, et « *l'espace urbain*

doit être vu comme un système d'opportunités qui peut profiter aux démunis mais aussi aux autres, mais ne peut être tenu pour coupable des ruptures dans la chaîne de la redistribution ou des pannes de l'" ascenseur social " ». Il est donc vain, comme le postule parmi d'autres I. Sachs (1997), d'espérer réduire la polarisation et l'écart de niveau de vie entre les individus composant nos sociétés par la seule action territorialisée. Un tel objectif ne pourrait être atteint que par l'action conjointe de politiques publiques éducatives, fiscales, sociales et finalement spatiales. Ainsi, du point de vue de T. Paquot (2007),

« l'urbanisme est un problème, pas une solution. L'urbanisme questionne le devenir urbain de l'être et du monde, il n'apporte pas une réponse standardisée, absolue, reproductible indéfiniment. Il est un doute qui magnifie l'expérimentation et s'inquiète de toute affirmation bardée de certitudes – et de bons sentiments, du genre " le bonheur des gens, c'est... " ».

En fin de compte, nous sommes convaincus que l'action par l'espace peut améliorer le sort des individus, car toute amélioration de la qualité du cadre de vie conduit à une amélioration de la qualité de vie. De notre point de vue, si l'on ne saurait prétendre qu'il soit possible de renverser les rapports sociaux par l'action sur espace, celle-ci constitue néanmoins un levier fondamental pour produire plus d'équité vis-à-vis des bienfaits procurés par l'espace et sur le regard, souvent stigmatisant, que la société pose sur les plus démunis et leur environnement. Une transformation urbaine engagée par la production de logements, l'aménagement de l'espace public ou encore la réalisation d'équipements peut contribuer à produire de la justice – c'est le principe éthique qui sera discuté et défendu dans ce travail. Mais la fabrique de la ville dans une optique de justice demeure une tâche aveugle de l'urbanisme et de l'aménagement ; elle mérite d'être renouvelée.

Pour assurer une forme de bien être collectif, l'action publique doit fondamentalement reposer sur une hiérarchie de valeurs explicitée et assumée. Se positionner sur cette condition essentielle conduit au débat sur le modèle de ville, et plus largement de société que l'on privilégie. Dans un contexte de crise environnementale, doit-on pe(a)nser l'écologie en priorité ? Dans un contexte de ralentissement de la croissance, doit-on privilégier le développement économique ? Le point de vue qui sera défendu ici est autre. Certes, la transition énergétique est inéluctable, et la gestion précautionneuse des ressources constitue un défi fondamental auquel responsables politiques, chercheurs et praticiens sont tenus d'apporter des réponses. Depuis plusieurs années maintenant, ces deux principes composent sans conteste un référent incontournable de la fabrique urbaine. De même, le développement économique forme à juste titre un pilier

majeur des politiques urbaines. Il peut être considéré comme une condition nécessaire à une amélioration partagée des conditions de vie.

Toutefois, considérer le développement urbain sous l'angle de la justice implique de donner la priorité à la question sociale. De ce point de vue, la réflexion sur l'environnement comme celle sur l'économie doivent être subordonnées à la réflexion sur les inégalités qui traversent le monde social. Agir en intégrant un principe de justice oblige de penser de manière à la fois anthropocentrée et synchronique. Cette hiérarchisation des priorités amène à relativiser la prégnance de la valeur de la nature pour elle-même, ou encore de la nécessité d'intégrer les générations futures dans la réflexion. La réduction des inégalités entre les individus qui composent la société doit au contraire être l'ambition première de l'action publique.

Ce positionnement offre un éclairage singulier sur les enjeux environnementaux et économiques du développement en général et du développement urbain en particulier. Il questionne les effets sociaux d'une transition écologique à laquelle on ne pourra pas échapper : par exemple, quelles sont les populations qui subiront le plus fortement la hausse inéluctable des prix du pétrole, dans un contexte de forte dépendance du marché immobilier au pétrole justement ? Il questionne également l'efficacité des mécanismes de redistribution du développement économique : comment peut-on s'assurer que toutes les catégories de populations bénéficient de manière équitable d'une croissance qu'une majorité de citoyens appelle de ses vœux ?

Design de recherche

Si l'on accepte l'hypothèse qui consiste à dire que l'aménagement, l'urbanisme, et plus largement les politiques urbaines peuvent être les agents d'un changement socio-spatial aussi bien positif que négatif, quelle peut-être, dès lors, une ambition juste – au double sens de « faisable » et de « productrice de justice » – pour cette fabrique de la ville ? Embrasser un tel questionnement implique d'apporter des réponses à plusieurs niveaux.

La proposition de modèles prescriptifs qui ne seraient pas ancrés dans une réflexion analytique (permettant de comprendre pourquoi et comment les inégalités spatiales viennent dans une large mesure se sur-ajouter aux inégalités sociales) affaiblirait considérablement les apports de la démarche. Mais à l'inverse, on s'accorde avec Mangin (2004) pour penser qu'une démarche strictement analytique serait également insuffisante, et que celle-ci doit être complétée par une réflexion en direction de l'action qui s'attache à penser des orientations visant à transformer la production de la ville, permettant d'apporter

des pistes de réponse à la question suivante (posée par Fainstein, 2010) : que faire si la justice est le premier critère pour guider la production de politiques publiques urbaines ? Il y a derrière cette question un enjeu théorique, renvoyant aux termes même de sa définition, et un enjeu pragmatique, portant sur les modes de faire.

Il convient d'une part de comprendre comment la ville se fabrique aujourd'hui, comment l'urbanisme « médical » est devenu un urbanisme de projet – s'exprimant à travers la prise en compte d'une pluralité de points de vue – et évaluer si cette nouvelle manière de produire de la ville conduit à une meilleure prise en compte des attentes des habitants (Jouve, 2009a). On peut se demander si le changement de manière de fabriquer la ville – de la planification au projet urbain – permet de poser autrement la question de l'atténuation des inégalités urbaines au niveau local et opérationnel. Le projet urbain permet-il une régulation plus efficiente des inégalités spatiales ? Cet outil est-il adapté pour faire évoluer les territoires vers davantage d'équité au regard des aménités et externalités environnementales ? La flexibilité que le projet suppose est-elle à même de faire émerger les revendications locales, prendre en considération l'esprit des lieux et l'avis de leurs habitants, voire favoriser plus largement une cohésion urbaine (Faburel, 2008) par la transformation des cadres de vie ? Quels sont finalement les dispositifs et les logiques les plus favorables à l'émergence d'une justice par le projet urbain ?

Il nous faut d'autre part identifier quelles sont les injustices qui s'expriment dans la ville, et comment celles-ci se produisent et se reproduisent, en distinguant le rôle joué par les politiques urbaines dans cette (re)production. Enfin, la démarche doit permettre d'explicitier comment peut s'exprimer – en théorie et en pratique – la prise en compte de la justice dans l'action sur l'espace.

Une approche résolument pluraliste et interdisciplinaire est adoptée dans cette recherche. Pour construire l'appareil théorique, plusieurs courants sont mobilisés, en particulier la géographie, la sociologie et l'écologie urbaine, la géographie néo-radical, la théorie politique normative et différentes contributions relevant de la recherche en aménagement et urbanisme, dans la sphère francophone et dans celle anglo-saxonne de l'*Urban Planning*.

Dans la partie empirique, notre posture analytique s'apparente à celle qu'a explicité Devisme (2006 : 1) : elle consiste à produire une « *analytique de l'urbain tel qu'il se fait aujourd'hui* », c'est-à-dire précisément de « *rendre visible, faire advenir les phénomènes, exprimer les logiques de la pratique, ses contradictions, souligner ce qui est occulté dans les faits surexposés et ce qui est manifeste dans les aspects généralement ignorés* ». Elle revient, autrement dit, à ouvrir la « boîte noire » de la fabrique de la ville (Verhage, Linossier, 2009). C'est

donc le caractère construit de la fabrique de l'urbain qui nous intéresse ici : c'est-à-dire, pour paraphraser les mots de Devisme (2006), un processus à la fois politique, économique et culturel, sujet aux critiques et controverses, qui organise des facteurs de production et crée des externalités.

Structure du travail

Ce travail a pour objectif d'apporter des éléments de réponse à cinq niveaux de questionnements. Le premier niveau est de nature théorique, il est relatif à la compréhension des manières de faire la ville aujourd'hui (chapitre 1) et aux théories de la justice appliquées à l'espace (chapitre 2). Cette partie théorique comprend une réflexion sur les inégalités environnementales en milieu urbain (chapitre 3), et se termine sur la manière dont l'action publique peut agir sur ces inégalités et par là opérationnaliser la justice (chapitre 4).

Le second niveau, d'ordre méthodologique, vise à la construction d'une méthode d'analyse de la conduite des projets urbains (chapitre 5).

Les troisième et quatrième niveaux, d'ordre respectivement descriptif et analytique, portent sur la description d'un projet urbain (chapitre 6) puis son évaluation sous l'angle de la justice urbaine (chapitre 7). Le cinquième niveau, plus prospectif, a trait à l'identification de recommandations pour faire évoluer la fabrique urbaine vers davantage de justice (chapitre 8).

Le premier niveau – le cadrage théorique – constitue le premier livre de ce travail. La méthodologie, l'analyse du cas empirique sous l'angle de la justice urbaine et les recommandations portant sur la fabrique de la ville juste composent le second second livre.

Livre I. La fabrique de la ville juste

Le projet urbain comme mode de fabriquer la ville (chapitre 1).

L'espace et les théories de la justice (chapitre 2).

Comprendre les inégalités urbaines (chapitre 3).

Opérationnaliser la justice urbaine (chapitre 4).

Conclusions du Livre I.

1. Le projet urbain comme mode de fabriquer la ville

1.1. De la planification au projet urbain

L'aménagement du territoire, jusqu'au milieu des années 1970, en France – mais cela est valable également pour les autres pays européens – repose sur un système de planification rigoureux. Le contexte de croissance économique soutenue institue une solide confiance dans un avenir nécessairement radieux, prometteur d'une augmentation continue de la qualité de vie. Dans ce modèle que l'on pourrait qualifier de « modèle moderne de l'aménagement », de « modèle ingénierial » (d'après les termes de John Friedmann, cité par Söderström, 2000) ou de « modèle hiérarchique » (Callon, 1997), l'action publique est volontariste, elle repose sur une vision substantielle de l'aménagement. L'État est à l'origine de l'action, qui repose sur un appareil d'expertise très développé. L'approche est de nature normative : les experts ont pour mission de définir ce qui devrait être réalisé, et de cerner un certain nombre d'objectifs cibles, notamment quantitatifs, à atteindre. Le futur étant perçu comme prévisible, la démarche empruntée est linéaire : les étapes sont connues d'avance, organisées en séquences distinctes et articulées selon une programmation précise. Ce modèle d'aménagement conduit *in fine* à l'élaboration de plans de développement bien définis, caractérisés par une géométrie fixe.

Dans cette configuration, l'ambition du développement territorial était essentiellement portée par des politiques publiques à l'échelle nationale, comme l'illustrent les plans édités par la DATAR (Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale) dès les années 1960 (Jista, 2007). En planifiant le développement de pôles majeurs régionaux, la gestion nationale permettait d'assurer un équilibre géographique dans le développement du territoire. Ce développement se traduisait alors notamment par la planification de vastes zones de développement urbain et la réalisation d'infrastructures de transport, qui formaient des conditions propices à l'implantation d'entreprises et de services.

Dans le dernier quart du XX^{ème} siècle, un certain nombre de mutations vont ébranler ce modèle d'aménagement. Celles-ci sont de nature à la fois économiques et sociales (le rôle de l'industrie est redéfini dans les économies occidentales ; le choc pétrolier de 1973 amorce la fin d'une période de croissance continue), ou politiques et institutionnelles (la décentralisation, qui prend place dans un courant d'essence libéraliste, est mis en application en France dès 1983).

Du point de vue des idées, ce modèle d'aménagement – planifié et centralisé – va essayer une double contestation : d'une part au sujet de la conception même de la « modernité » sur laquelle repose un urbanisme fonctionnaliste qui fait table rase à la fois du passé et des pratiques sociales (l'ordonnancement du paysage, l'épaisseur sociale des territoires vont devenir les figures centrales d'un urbanisme désormais « qualitatif » qui repose sur une approche contextualisée), d'autre part relativement à la conception de l'intérêt général exclusivement définie et portée par l'État central (Bacqué, 2009).

Au niveau institutionnel, le rôle des politiques publiques nationales s'affaiblit et la prise en charge locale connaît un renforcement très marqué (Faure, Muller, 2007). Cette montée en puissance de l'échelle métropolitaine conduit à la progressive constitution d'une gouvernance multi-niveaux, caractérisée par une complexité croissante et une superposition de responsabilité (Legalès, 1995). On serait ainsi passé d'un gouvernement des villes rigide et autoritaire à la gouvernance, comprise comme un processus souple, reconnaissant la légitimité d'une pluralité d'acteurs et mieux adapté à la complexité nouvelle des sociétés. La gouvernance, en reprenant les termes de Blondiaux et Sintomer (2009 : 35), peut être définie de la manière suivante :

« il y aurait gouvernance dès lors que différents acteurs publics seraient engagés dans une action ; qu'il y aurait un partenariat public/privé (le privé pouvant renvoyer à des entreprises, mais aussi à des associations) ; que les politiques publiques seraient guidées par une approche pragmatique et expérimentale, plutôt que tournées vers l'application de décisions prises par les instances hiérarchiques compétentes ; et qu'enfin le processus de décision passerait par des voies plus informelles qu'autrefois, en partie découplées des institutions classiques de la démocratie représentative (et notamment du législatif) ».

Il incombe désormais aux Villes et aux Agglomérations de prendre en main leur développement. Engagées dans un marché européen très concurrentiel qui les met en situation de compétition, celles-ci déploient de nouvelles stratégies économiques et urbanistiques pour rendre leurs territoires plus attractifs. « *En matière économique, les villes qui se contentent de garder guichet ouvert, d'offrir de bons terrains accessibles et bien équipés en ajoutant quelques avantages fiscaux, découvrent que cela ne suffit plus et qu'il faut se battre en choisissant son marché, donc en précisant sa stratégie économique* » (Bourdin, 2005b : 34-35). Jouer sur l'image de la ville devient l'embrasseur pour démarrer une dynamique de reconversion économique, en lien avec de profondes mutations d'un système productif contemporain qui repose désormais sur des activités d'affaires, une industrie du savoir et une économie des loisirs et de la culture (Halbert, 2007).

Les grands projets urbains, produisant une visibilité internationale, vont former l'une des figures marquantes de ces dispositifs et progressivement jouer un rôle décisif dans le redéveloppement des villes. Mis en cohérence dans une vision d'ensemble, ces projets sont pensés comme des pièces d'un programme plus vaste de valorisation de l'image de la ville et de renforcement de son attractivité. Des espaces publics emblématiques, des réalisations d'architectes renommés constituent désormais les leviers capables d'insuffler un renouveau dans le développement des villes. Le développement territorial est ainsi remodelé selon une démarche stratégique de création d'avantages différentiels, qui repose elle-même sur une politique de marketing orientée selon les caractéristiques d'un marché très volatil et concurrentiel, formé par les investisseurs et les consommateurs potentiels extérieurs à ce territoire (Billen, Decroly, Van Criekingen, 2002). Pour Alain Bourdin (2005b : 36), « *faire la ville suppose que l'on raisonne par rapport aux concurrents du marché que l'on privilégie* ».

La valorisation passe d'une part par la production et le réaménagement d'équipements susceptibles d'augmenter la capacité d'un territoire à polariser des flux de personnes, de biens ou d'informations – friches transformées en parcs technologiques et centres d'affaire, quartiers centraux anciens convertis en logements haut de gamme et en bureaux, réalisation de nouvelles infrastructures de transport en commun, constitution de nouveaux pôles d'attraction. D'autre part, elle passe par l'amélioration de la qualité du cadre de vie pour attirer des emplois hautement qualifiés, de nouveaux résidents aisés, des consommateurs et des touristes. Cette amélioration repose notamment sur une valorisation des espaces publics et de la présence de la nature en ville.

Par ailleurs, les sites d'intervention de l'aménagement ont changé. Il ne s'agit plus, comme c'était le cas dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, de réaliser *ex nihilo* de nouveaux quartiers ou des zones de développement économique dans des espaces périphériques libres. L'action se porte désormais sur la régénération de pans de ville déjà construits, souvent déjà, en partie du moins, investis et habités (Söderström, 2000). Nécessairement, la nature de l'intervention se diversifie : il s'agit bien souvent tout à la fois de valoriser l'existant, produire du renouvellement urbain et réaliser de nouveaux programmes. Ces nouvelles formes d'intervention, aux enjeux complexes et aux contours flous, produisent une dilatation de l'horizon temporel et spatial d'action (Frébault, 2005). Temporel, car la transformation d'un territoire s'inscrit dans le temps long. Spatial, car ce type de projet se dessine dans une morphologie préexistante, et doit s'intégrer dans un tissu urbain complexe et une géométrie institutionnelle souvent pluri-communale.

Cette nouvelle vocation de l'aménagement induit un besoin de changement de manière de faire. L'action publique sur le territoire va ainsi tendre à délaisser la démarche de

planification traditionnelle pour emprunter un mode opératoire plus souple. Plusieurs courants théorisent ce renouveau de l'action urbaine. Des auteurs comme Bernardo Secchi en Italie ou François Asher (2001) en France proposent un modèle d'action qui repose sur des scénarii et des stratégies. Philippe Pannerai (avec David Mangin, 1999), souligne la nécessité de penser le projet dans la durée. Alain Bourdin (2005a : 37) insiste sur le rôle de l'encadrement de l'action pour organiser le jeu d'acteur tout en laissant la place à l'imprévisible : « *créer des cadres d'action toujours fragiles et provisoires, qui définissent des contextes d'actions plus maîtrisables, donc moins complexes et moins incertains, tout en étant en mesure de réagir aux effets de la complexité* ». On pourrait encore identifier d'autres auteurs qui contribuent à théoriser cette mutation de la manière de produire la ville. Mais ce qui importe ici, c'est que ces approches ont en commun de donner un rôle central à la logique de projet, dans ce qu'Alain Avitabile (2004) appelle une nouvelle culture de l'action urbaine.

On peut artificiellement distinguer deux grandes familles de projets : les projets de ville ou d'agglomération (aussi appelés projets urbains politiques) et les projets urbains. Le projet de ville constitue une démarche de réflexion globale permettant de définir les objectifs généraux de développement urbain du point de vue des enjeux majeurs (économiques, sociaux, culturels, spatiaux, écologiques, etc.) et de coordonner leur mise en œuvre (Pinson, 2006 ; Cunha, 2010). Le projet urbain est un projet de nature urbanistique et/ou architectural avant tout, où la transformation physique est dominante. Le projet urbain « traduit » sur le plan de l'agencement des formes urbaines et de leurs usages certains aspects du projet de ville. Les deux sont donc intimement liés, puisque d'une part un dessein de développement socio-économique passe souvent par le biais d'une intervention sur l'espace (un dessin). D'autre part, toute intervention sur l'espace produit nécessairement un effet sur le tissu socio-économique, localement ou à plus grande échelle.

1.2. La fabrique de la ville par le projet urbain

La notion de projet urbain, bien que détenant des significations variables, peut être appréhendée dans un premier temps comme

« une démarche d'initiative publique qui a pour objet de définir un cadre et une stratégie d'action en vue d'induire des dynamiques urbaines (ou un processus de mutation urbaine) en prenant en compte les logiques des agents et les jeux d'acteurs et en articulant les différents registres d'action aux différentes échelles inférant sur ses conditions de concrétisation » (Avitabile, 2010).

Un projet urbain est, de façon générale, le lieu d'une intervention publique relativement concentrée dans l'espace et dans le temps, dont la finalité est d'aménager un morceau de ville par renouvellement, intensification ou création *ex nihilo*. C'est, grossièrement, une intervention qui articule plusieurs dimensions de l'aménagement urbain (le développement économique, le lien social, la protection de l'environnement, la mobilité, la valorisation patrimoniale, etc.) dans un cadre de référence unifié (Lecroart, Palisse, 2007).

L'essence d'un projet urbain est de donner chair, en un lieu donné, à des politiques globales. Il vient ainsi combler un vide entre la planification territoriale élaborée à l'échelle macro et les projets urbanistiques locaux ou architecturaux réalisés à l'échelle micro (ARE, 2006). C'est un levier visible de la dynamisation des agglomérations. Le projet cherche à produire un effet structurant, à influencer sur l'organisation spatiale de la métropole (rééquilibrage socio-économique, extension ou création d'une centralité urbaine) et à répondre à des besoins métropolitains en matière d'accueil de fonctions diverses (habitat, tertiaire, grands équipements...) et/ou de régénération (sociale, économique, physique, symbolique) à long terme d'un territoire en difficulté. On peut donc retrouver dans une vision de projets une grande diversité de thématiques d'action. Quatre déclinaisons des projets urbains sont aujourd'hui récurrentes : la réalisation de grandes infrastructures, le renouvellement urbain, la transformation des entrées de villes et les politiques de développement social urbain (Avitabile, 2004). Pour Alain Bourdin (2005a : 35), le projet urbain suppose et organise toujours la production « d'objets centraux », soit les lieux où se concentrent en particulier l'échange, la créativité et l'innovation, la symbolique et le pouvoir.

Certains auteurs, comme Merlin et Choay (1996) ou plus récemment Lecroart et Palisse (2007), distinguent les projets architecturaux et urbanistiques des « grands projets urbains » – aussi appelés « projets urbains opérationnels ». Cette notion de « grand projet » désigne des réalités très diverses : la « grandeur » d'un projet peut désigner l'ambition qui lui est associée, sa dimension physique (site de plusieurs centaines d'hectares), son programme (milliers d'emplois et d'habitants prévus), ou encore l'importance des moyens engagés (investissements, engagement de grands acteurs publics ou privés, recours à l'organisation d'un grand événement, etc.). Un grand projet est souvent la somme de petits projets autonomes de diverses natures, chapeautés au sein d'un projet dit « parapluie » disposant d'un pilotage stratégique unifié, qui leur donne davantage de visibilité. Il permet de marquer, sur un ou des espaces organisés sous la forme d'un système, la cohérence d'ensemble de l'action publique, et de relier ces actions à une demande sociale, existante ou révélée (Bourdin, 2005a).

De manière schématique, du point de vue de la démarche en tout cas, on peut dire que le projet urbain s'oppose presque en tout point au modèle hiérarchique d'aménagement présenté plus haut. C'est en premier lieu une action publique caractérisée par une vision procédurale et pragmatique. Prenant acte de la complexité et de l'incertitude qui caractérise le contexte de toute intervention, c'est un processus de nature itérative, incrémentale et stratégique. Le processus n'est pas guidé par une géométrie préconçue à réaliser fidèlement ou par des objectifs quantifiés, mais au contraire orienté par les chances de réussite, autrement dit la faisabilité, dans une perspective avant tout qualitative. Il s'ensuit une grande souplesse et adaptabilité, en particulier du point de vue du dessin. Ce qui permet de définir un projet urbain, c'est, selon les mots d'Alain Avitabile (2004 : 55), une unité de lieu – un morceau de ville, un secteur, un quartier – et une unité de temps – l'horizon temporel des effets doit rester relativement appréhendable.

La dimension politique est très présente : le projet n'est plus l'apanage de techniciens éclairés mais une action véritablement partenariale, au cours de laquelle domine une logique de partage tant des formes de savoir que des décisions. L'urbaniste ne joue plus dans ce modèle le rôle d'un expert exclusivement, mais aussi et surtout un rôle de médiateur (ARE, 2006), voire de maïeuticien ou de négociateur (Conan, 1997).

Parmi ces caractéristiques rapidement énumérées – et largement théorisées dans la littérature scientifique (voir notamment Rémy, 1998 ; Toussaint, Zimmermann, 1998 ; Söderström et al., 2000 ; Novarina, 2003 ; Avitabile, 2004 ; Pinson, 2005 ; Cunha, 2005 ; Bourdin, 2005a et 2005b ; Ingallina, 2010) – nous en détaillons trois ci-dessous : l'accent mis sur le processus, l'importance donnée à la concertation et la démarche partenariale.

1.2.1. Un processus

Le projet urbain n'est pas pensé par les acteurs de l'urbain comme un aboutissement, comme pourrait l'être un plan fixé de manière intangible, mais comme une démarche stratégique, un processus perpétuellement en devenir. En cela, le projet comme démarche globale et transversale – comme « mode d'action généralisé » (Avitabile, 2004) – opère une rupture claire avec les approches sectorielles.

Le contexte incertain et complexe du développement des territoires ne permet plus un déroulement linéaire du projet, selon une procédure bien rôdée (Devillers, 1994), mais nécessite au contraire le déploiement de système de management de projet ouvert et itératif (Pinson, 2005 ; Frébault, 2005). À l'opposé de la conception figée de la planification, le projet autorise – voire valorise – la remise en question des choix initiaux et les changements de programme. La souplesse du projet, c'est-à-dire son

ouverture aux transformations, permet en particulier une meilleure adaptation aux aléas de la conjoncture économique. La portée opérationnelle du projet urbain est véritablement prédominante : l'action est sous-tendue par la nécessité d'aboutir à la réalisation concrète, tangible sur le territoire, des objectifs énoncés.

Le projet urbain consiste en un outil stratégique d'urbanisme et d'aménagement. Si le mode de faire n'est pas entièrement connu en amont, les finalités profondes de la démarche engagée, en revanche, doivent être clairement définies. Phase clé en amont du projet, la définition de ces finalités forme un socle commun partagé, sur lequel va reposer l'action. Elle conduit directement à la définition de principes stratégiques qui représentent le cap à suivre. Ces principes stratégiques définissent la méthode de transformation du territoire ; ils doivent apporter une réponse aux quatre interrogations suivantes : dans quelle direction veut-on faire évoluer le territoire, avec quels partenaires (coalitions d'acteurs), avec quels outils (d'urbanisme, foncier, etc.) et dans quel périmètre ? On peut dire sans exagérer que la qualité de cette phase va déterminer en grande partie la réussite du projet urbain.

Le projet urbain se cale sur de nouvelles temporalités. Il introduit une réflexion sur la maîtrise du temps, en assurant la cohérence entre les échelles du court, moyen et long terme, ayant chacune une logique et des enjeux propres. Les quelques principes de base qui sont fixés lors du démarrage d'un projet accompagnent le processus de transformation urbaine dans la durée. Au lancement du projet, les acteurs ne s'accordent donc pas tant sur le programme à réaliser, ou des objectifs à atteindre, mais bien sur le dispositif d'organisation qui va encadrer le déroulement du projet, et en particulier préciser le rôle dédié à chaque acteur (Novarina, 2000).

Dans ce modèle, le programme comme le projet ne sont connus qu'à la fin du processus. Pour reprendre les mots de Callon, « *un projet ne se réalise jamais, il dérive* » (cité par Novarina, 2000). Le rôle même de chaque acteur évolue durant le processus de projet. Les frontières entre le temps de l'analyse urbaine, la conception et l'action tendent à s'effacer, dans une dynamique processuelle de nature itérative. La définition du produit se fait d'après Lautier (2005 : 58) par l'aval plutôt que par l'amont. Les intentions, puis les objectifs sont premiers, et non les objets. Cet « aval » doit donc être pris en compte dès l'amont, d'où la nécessité de recourir à des études de faisabilité, des études d'impact, des analyses des risques, etc. Mais « faire advenir le projet » implique aussi de déployer des « supports », pour informer et montrer, puis convaincre.

Le projet urbain fonctionne en quelque sorte comme un « chemin d'accès » (Avitabile, 2010) pour parvenir aux objectifs visés. Il résulte de ce principe que seules quelques grandes orientations générales sont en principe esquissées dans la phase initiale, afin de laisser une marge de manœuvre appréciable pour permettre la formalisation

« chemin faisant » du contenu concret du projet. Toute la difficulté consiste dès lors à assurer le respect des grands objectifs qui constituent l'essence même du projet, tout en maintenant l'ouverture nécessaire pour pouvoir accueillir « en cours de route » les éventuelles opportunités de développement qui pourraient se présenter. Il s'agit d'un subtil jeu d'équilibre entre la nécessaire avancée du projet en continu et l'exigence de rester fidèle aux principes fondateurs du projet. Mais il est clair que le projet, en tant que processus imaginé, ou « *programmation générative* » (Conan, 1997), va nécessairement avoir des traductions et des effets multiples – et parfois inattendus – à la fois matériels et immatériels (Avitabile, 2004).

1.2.2. Une action concertée

Le projet urbain, dans son déroulement, déploie de nouveaux dispositifs. Comme d'autres objets de politiques publiques, il repose sur ce que Loïc Blondiaux et Yves Sintomer (2002) ont nommé « l'impératif délibératif », soit une approche ouverte et négociée entre décideurs politiques, experts et acteurs sociaux. C'est un impératif, car il n'est plus possible pour les acteurs publics de faire la ville de manière autoritaire et isolée. Parmi tous les acteurs qui interviennent dans le cadre d'un projet urbain, aucun ne détient suffisamment de légitimité (représentativité politique, pouvoir d'expertise) ou de ressources (financière, juridique) pour imposer son point de vue et dominer entièrement le processus, ni même incarner à lui seul un hypothétique intérêt général (Novarina, 2000). Si, dans le modèle hiérarchique, l'expert et l'élu étaient les seuls détenteurs du bien commun, dans le modèle « négocié » (Callon, 1997) les usagers sont aussi dotés de légitimité pour se prononcer sur des enjeux d'aménagement. On reconnaît ainsi aux citoyens des savoirs profanes, aussi appelés expertises d'usage, qui reposent sur la « raison ordinaire ».

La rencontre des points de vue et des savoirs – qu'il s'agisse des connaissances des experts technocrates ou scientifiques provenant de disciplines multiples ou des savoirs profanes des usagers – est placée au cœur du processus d'élaboration des décisions. Car ce sont ces acteurs-usagers qui, par leurs pratiques, vont effectivement qualifier ou rejeter le cadre de vie produit. Dans ce modèle d'aménagement, le rôle des habitants et des associations, de simples usagers ou de porteurs d'intérêts – des « parties prenantes » mues par des effets de nuisances ou des effets favorables qu'ils escomptent de l'ouvrage – est renforcé : ceux-ci peuvent avoir un véritable effet de contrepoids face à l'expertise technique. « *Responsables administratifs, politiques et experts, se retrouvent ainsi de plus en plus dans l'obligation d'argumenter pour convaincre, d'écouter, de prendre en compte l'expérience et les savoirs des citoyens dans le projet comme dans ses modes de gestion* » (Bacqué, 2009 : 19). Permettre aux élus

d'expliquer les enjeux du développement urbain et des choix d'aménagement dépasse la seule logique du projet pour devenir, plus largement, un enjeu de démocratie locale.

Mais l'objectif de la concertation n'est pas uniquement de produire davantage de légitimité, c'est aussi et surtout de produire de l'information nouvelle par la prise en compte des revendications locales, autrement dit de renforcer la « rationalisation » des choix par la collecte d'un maximum d'informations permettant une gestion publique plus efficace. Pour reprendre les termes de Marie-Hélène Bacqué, la participation peut constituer une « *pression sur la transparence des choix dans la boîte noire du projet* » (2009 : 26), et amener une meilleure intégration de l'usage dans le projet. Elle inciterait en outre à la montée en généralité, voire, localement et temporairement, à la cristallisation d'une conception stabilisée du bien commun.

La concertation relève de démarches soit ascendantes (*bottom-up*, impulsées par les acteurs du terrain, habitants, acteurs associatifs) ou descendantes (*top-down*, c'est-à-dire impulsées par des acteurs politiques ou techniques). Dans ce second cas de figure, le plus courant, les « savoirs habitants » peuvent être mobilisés dans une grande variété de dispositifs : dans une phase diagnostic (qui devient un diagnostic partagé), dans la proposition de scénarii ou de solutions, enfin dans la discussion et l'évaluation des solutions proposées.

La concertation peut prendre des formes multiples : information (énonciation de choix d'orientation pour augmenter le niveau de connaissance des autres acteurs), consultation (soumission de propositions à la société civile afin d'améliorer un choix), négociation et co-construction (deux modes d'élaboration d'une solution en collaboration avec les différents acteurs intervenants), renvoyant chacune à un degré différent d'implication et de collaboration de la société civile (Bacqué, 2009). Cette dernière échelle, qui prévoit la délégation de pouvoir décisionnel aux habitants-citoyens, est souhaitée par des auteurs comme Alberto Magnaghi (2003), qui propose dans son *projet local*, une *co-production* de la ville avec et par ses habitants. Si tous les auteurs ne vont pas si loin, l'attention prêtée au local – à la fois support physique et tissu social – dans le processus tend de plus en plus à faire consensus aujourd'hui : « *le projet urbain ne se réduit pas à appliquer à un lieu, des principes génériques mis au point par ailleurs. Il doit surgir de la dynamique locale* » (Rémy, 1998 : 5).

Le rôle de l'urbaniste dans ce modèle est de donner accès à la scène des négociations et de construction collective du projet à tous les acteurs : « *l'action urbanistique s'apparente (...) à un processus dynamique au cours duquel chaque acteur formule ses préférences en tenant compte du point de vue exprimé par d'autres.* » (Novarina, 2000 : 54). Hybridation d'une pluralité de points de vue, le processus devient un apprentissage collectif, ou, pour reprendre les mots de Calame et Talmant, le lieu de « *constitution d'une intelligence collective* » (cités par Duhayon, 2003 : 3).

Mais l'urbaniste devrait en plus être le détenteur d'une vision « *au-delà des acteurs en place* » (Avitabile, 2004 : 55). Il a pour mission de construire des « *univers anticipés* » (Forester, cité par Novarina, 2000 : 59), soit un éventail des possibles développements d'un projet, dans lesquels un grand nombre d'autres acteurs, publics et privés, doivent pouvoir trouver leur place, et rester mobilisés sur une longue durée. En résumé, l'urbaniste doit aider à la production de connaissance, c'est la dimension cognitive de son action, et être en mesure de formuler des prescriptions, c'est la dimension plus normative de sa fonction.

Mentionnons ici encore que la concertation dans le projet urbain, telle qu'elle a rapidement été présentée ci-dessus, pose de multiples défis en termes de mise en œuvre (Bacqué, 2009 ; Bonard, 2006 ; et pour une analyse critique plus fondamentale des principes de la participation voir Felli, 2006) : en termes d'échelle, de degré de participation et d'efficacité, etc.

1.2.3. Un partenariat

Comme nous l'avons dit au début de cette partie, l'émergence de l'usage du projet urbain, en France, est indissociable de la décentralisation des compétences d'aménagement enclenchée à partir des années 1980. L'affaiblissement du rôle de l'État et le renforcement des pouvoirs locaux a alors conduit à impliquer davantage les promoteurs privés dans la fabrique urbaine (Novarina, 2000 ; Bourdin, 2005a). Ne détenant pas les réserves financières pour porter seuls des projets, les pouvoirs locaux sont amenés à rechercher des sources alternatives d'investissement. Ils sont conduits à tisser progressivement des relations plus directes avec des partenaires financiers.

Le montage des projets gagne alors en complexité. En raison de la taille des espaces concernés, les grands projets urbains ne reposent pas systématiquement sur une acquisition foncière publique (Frébault, 2005). Il faut dès lors constituer des partenariats avec les propriétaires fonciers privés, qui peuvent prendre la forme de portages intermédiaires ou de contractualisation. Au cœur des partenariats est mis en jeu le partage des bénéfices, mais aussi le partage des risques et des responsabilités.

On recourt à la création de nouvelles entités partenariales, comme les sociétés d'économies mixtes, qui associent pouvoirs publics locaux, État (qui devient un partenaire comme un autre) et acteurs privés. On peut observer la mise sur pied de différents types de partenariats, public-public ou public-privé. Les financements consentis par le secteur public dans ce type de configuration, souvent dévolus à la réalisation d'infrastructures, jouent un rôle de déclenchement du projet. Ils constituent une garantie permettant d'attirer des partenaires privés en diminuant le risque financier de leurs investissements.

La culture du projet, tournée vers la faisabilité, pousse certaines collectivités à lancer des procédures de consultation qui associent des opérateurs aux concepteurs, dans une démarche visant à s'assurer de la bonne opérationnalité d'un projet conçu sur la base d'un scénario partagé (Avitabile, 2004). Le principe d'associer des opérateurs immobiliers en amont de la réalisation vient témoigner de la prise en compte de ce qu'Avitabile appelle « *l'opérationnalité des démarches urbaines* » (2004 : 36). Des formules alternatives aux traditionnelles ZAC publiques sont inventées, les collectivités publiques envisagent de recourir à des aménageurs privés capables d'assurer les risques du projet, ce qui a notamment pour effet de supprimer certains délais administratifs et opérationnels et ainsi raccourcir la chaîne de production urbaine. Des grands groupes du secteur BTP (bâtiment et travaux publics) voient ainsi leur rôle se diversifier, devenant, lorsque l'occasion se prête, plus seulement promoteur mais aussi investisseur voire aménageur, dans des contextes de production de la ville jusqu'alors dominés par une maîtrise d'ouvrage en main publique.

1.3. La maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain

Très généralement, on peut résumer la mise en œuvre d'un projet d'aménagement au déploiement de trois grandes fonctions : la conception, la réalisation (ou opérationnalisation) et le pilotage (management) du projet. Cette troisième fonction surplombe et traverse dans le temps les deux autres : c'est la maîtrise d'ouvrage.

La notion est avant tout juridique. Elle désigne un contrat passé avec un ou des maîtres d'œuvres ; quand bien même d'autres acteurs que le signataire peuvent assumer une partie du contrat. En France, la Loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (Loi n°85-704 de 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée – dite aussi loi MOP) définit le rôle du maître d'ouvrage, soit « *la personne morale (...) pour laquelle l'ouvrage est construit* ». Responsable de l'ouvrage,

« il lui appartient de s'assurer de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure avec les maîtres d'œuvre et les entrepreneurs qu'il choisit les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux » (art.2).

Mais, précisons-le d'emblée, le terme « maîtrise d'ouvrage » n'est pas clair ; il n'existe pas de définition du vocable qui soit totalement partagée. Les différents auteurs qui l'emploient y recourent pour décrire des situations et des positions très diverses. Au-delà de la variété des contextes et des projets, un certain nombre de points communs

demeurent malgré tout : il s'agit toujours de l'élaboration d'un projet, autour duquel émergent des conflits, pour lequel on recourt à la négociation, qui est produit sur la base d'une enveloppe financière constituée, qui nécessite la prise de décisions et qui mène à une réalisation matérielle si le processus aboutit (Lautier, 2005).

Dans l'« ancien modèle » de conduite des projets d'aménagement présenté plus haut, la maîtrise d'ouvrage est dictée par la production de l'objet. Il s'agit alors de réaliser dans un périmètre délimité et dans un temps donné, une opération bien définie *a priori*, tant du point de vue du programme que de la mise en œuvre. La séparation des tâches entre acteurs politiques, techniciens et habitants est clairement délimitée (Callon, 1997 ; Novarina, 2000). Les décideurs politiques sont à l'origine du projet et détiennent une position de commandement, de maîtrise d'ouvrage « entière ». Ils ont la responsabilité de fixer les objectifs du projet d'aménagement ou d'urbanisme et d'élaborer les programmes, et sont en situation de passer une commande clairement définie. Les techniciens des collectivités, dans le processus, ont un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ils ont pour tâche de transcrire de manière opérationnelle les objectifs définis par les décideurs politiques. Les habitants, enfin, sont cantonnés à leur rôle d'usager ; ils peuvent à ce titre être éventuellement consultés une fois le projet établi.

Frébault (2005) résume cette position de maîtrise d'ouvrage à l'exécution d'un plan masse : ce qui revient, dans l'ordre, à procéder à l'achat de terrains, les équiper et les revendre assortis de droits à bâtir ; un processus de production qui s'apparente à une chaîne de production (Janvier, 2005). De manière grossière, ce mode de pilotage est caractérisé par un monopole public presque absolu des opérations, reposant très souvent sur l'usage de ZAC (zones d'aménagement concerté) pour les transformations foncières (Frébault, 2005), assortie d'une délégation de responsabilité de l'aménagement à des organismes – SEM (société d'économie mixte) ou EPA (établissement public d'aménagement).

Le projet urbain a profondément transformé le rôle de pilotage et de gestion. Même si Lautier (2005 : 56). trouve un certain nombre de permanences :

« Il faut toujours définir ce qu'on veut ; il faut aussi des terrains et trouver le financement ; préciser le projet sous la forme d'un programme, d'un cahier des charges ou de tout autre document analogue ; choisir les maîtres d'œuvre et dialoguer avec eux ; faire réaliser le projet par des entreprises qui doivent être payées et, souvent en outre, contrôlées ; de même, il faut réceptionner la chose puis, lorsqu'elle convient, la livrer aux usages pour lesquels elle est prévue et qui lui donnent sens. »

Avec la montée en puissance de la logique de projet, un nouveau modèle de conduite se dessine pourtant, qui prend pour dénomination « la maîtrise d'ouvrage urbaine ». La maîtrise d'ouvrage urbaine peut alors être définie comme

« l'ensemble des missions, portées par la collectivité publique, de pilotage stratégique et de management d'un projet urbain, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre. Elle est positionnée à l'amont de l'activité opérationnelle et constitue le cadre des interventions des différents acteurs du projet. Piloter un projet, c'est conduire un processus d'aménagement, partir d'une volonté politique, mobiliser un travail continu de conception urbaine, tenir un cap dans la durée, gérer l'interactivité qui fait évoluer le projet dans la concertation et les partenariats, organiser la « coproduction », coordonner les opérateurs et les maîtres d'ouvrage opérationnels, fédérer l'ensemble des partenaires qui concourent au portage et à la mise en œuvre du projet tout en assumant les risques politiques et financiers. Le maître d'ouvrage urbain est une sorte de " chef d'orchestre " » (Frébault, 2005 : 16).

Pour Alain Bourdin (2005b), un dispositif de maîtrise d'ouvrage urbaine revient à la constitution d'une coalition de projet (qui regroupe les institutions, les investisseurs et les groupes de citoyens), dotée des moyens juridiques et techniques pour assumer sa responsabilité.

En cohérence avec le passage à un urbanisme de projet, la nouveauté réside essentiellement dans le management des partenariats et le développement de mode de concertation (deux évolutions qui ont été présentées plus haut). Mais elle réside également dans les modalités d'émergence du projet, le mode de pilotage et de portage et le rapport aux concepteurs et aux opérateurs – des changements qui induisent une transformation radicale du rôle de chaque acteur.

Au sujet des modalités d'émergence du projet, on constate de plus en plus que l'initiative du projet ne vient plus forcément du Maire, ni même du monde politique. Elle peut être formulée par des membres des services techniques, des bureaux de conseil, des groupes d'habitants-usagers ou des promoteurs-aménageurs privés.

Le mode de pilotage et de portage du projet et le rapport aux concepteurs et aux opérateurs, en particulier relativement à la question de la formulation d'une commande publique, connaissent également de profonds bouleversements. La maîtrise d'ouvrage n'est plus en situation de pouvoir passer une commande « définitive » : *« la commande n'est pas univoque et doit faire l'objet d'un travail à part entière de maturation puis d'expression aux côtés de son initiateur »* (Avitabile, 2004 : 56). Avec la montée en importance des démarches multipartenariales, *« il est encore plus essentiel de s'arrêter sur la définition d'objectifs, la notion de programme ou de cahier des charges,*

mûrement réfléchi et discutée, avant d'engager un travail " technique " avec les hommes de l'art » (Avitabile, 2004 : 42). Une fois que les objectifs, le programme et le cahier des charges ont été esquissés, le projet urbain passe par différentes « arènes » de préparation ou de maturation. La première est constituée par les acteurs à la base de la construction du projet, la seconde par les différents services de l'administration qui vont pouvoir valider – ou non – les options retenues, la troisième enfin est le Conseil municipal qui les approuve juridiquement.

Le partage des rôles devient plus flou. Pour François Lautier (2005), la maîtrise d'ouvrage urbaine est structurée selon trois pôles : la construction de l'objet, la gestion future de l'objet (ou du service) et la conduite de la cité (projet de ville). Ces trois dimensions, qui ont leur spatialité et leur temporalité propre (effets directs à court terme, effets indirects et à long terme), concernent des acteurs différents. La barrière entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre a ainsi tendance à s'estomper (en particulier lorsque les collectivités locales ne sont que très indirectement concernées, c'est-à-dire lorsque les opérations sont menées essentiellement par des opérateurs privés). Dans ce processus évolutif, chaque acteur détient un rôle variable, mobilisant des registres d'action enchevêtrés. Pour les acteurs en position de maîtrise d'ouvrage, il devient essentiel de mobiliser et fédérer les autres acteurs indispensables au projet, de révéler des dynamiques, effectives ou potentielles (Avitabile, 2004). Ce qui nécessite de nouvelles compétences de management de projet. On note ainsi l'émergence de nouveaux métiers de la fabrique urbaine (voir notamment Frébaud, 2005).

Pour Alain Bourdin (2005a), l'acteur Ville doit entrer dans une logique d'organisation du jeu d'acteur, en développant des dispositifs de régulation. Mais pour devenir véritablement acteur, la Ville doit aller au-delà de la seule régulation, en se faisant moteur d'un véritable « *processus d'apprentissage collectif* », en organisant la mobilisation orientée vers la mise en œuvre d'une stratégie. La Ville doit, dans ce dessein, être à l'origine de la constitution d'une « *coalition de développement* », définie comme une alliance solide entre une partie significative des acteurs politiques, entrepreneurs, monde universitaire, milieux innovants, associations locales, syndicats.

Alain Bourdin a une vision très large de ce qui constitue le dispositif de maîtrise d'ouvrage urbaine. D'après lui, celle-ci peut être appréhendée comme étant

« un réseau d'organisation et d'acteurs, qui relie tous ceux concernés par la préparation, l'élaboration et la gestion de la commande. On y retrouve les élus responsables et les techniciens des collectivités territoriales, les grands intervenants urbains (la Caisse des dépôts, les grandes entreprises de génie urbain ou leurs filiales, etc.), les acteurs économiques locaux, le monde

associatif ou culturel, les mondes professionnels spécialisés (architectes, promoteurs locaux)... » (2005b : 38).

C'est un dispositif qui n'est pas donné mais qui se construit, et évolue avec le temps.

Nous nous limiterons ici à détailler le rôle de deux entités principales de la sphère publique : la première est composée de l'ensemble des acteurs politiques (que l'on dénommera l'équipe de portage politique), la seconde est l'équipe de pilotage technique. Les rôles et fonctions de ces deux entités – qui parfois se diluent, voire s'intervertissent – sont présentés ci-dessous.

1.3.1. Le portage politique

La dimension politique (et stratégique) est déterminante dans le pilotage d'un projet urbain. Les autorités élues ont un double rôle crucial à jouer. D'une part, détentrices d'une vision prospective, elles ont pour mission de définir les grandes orientations générales dans le temps d'émergence du projet, c'est-à-dire la localisation, les enjeux, le rapport entre le projet et le reste du territoire (Janvier, 2005). Les collectivités publiques sont en effet porteuses des enjeux stratégiques – par son ampleur, un grand projet urbain peut avoir un effet réel sur l'ensemble du territoire d'une agglomération urbaine – et des risques financiers. Le projet a souvent pour objectif la production de valeurs économiques, symboliques et d'usage qui augmentent l'attractivité du territoire. Mais cette attractivité doit parfois être augmentée artificiellement pour déclencher le processus, notamment lorsque les conditions du retour sur investissement ne sont pas garanties (ce qui se produit notamment lorsque la vente des charges foncières ne suffit pas à couvrir les investissements engagés) ou lorsque les temporalités de ce retour risquent d'être longues, ce qui implique dans un premier temps d'importants investissements publics (Frébault, 2005 ; Bourdin, 2005a).

D'autre part, les autorités ont pour tâche de défendre le projet, non seulement auprès des acteurs économiques nécessaires au projet, mais également devant la population (Frébault, 2005). Ce rôle de représentation revient souvent à un acteur public fort, un « entrepreneur de l'action collective » : c'est « la figure du prince ». Celui-ci est souvent un Maire ou le Président d'une Communauté d'agglomération, s'il a des compétences de coopération, voire d'enrôlement, d'animation des apprentissages collectifs, de montages des dispositifs financiers ou juridiques. Il a pour tâche de créer des références communes pour les différents acteurs de la ville, soit de produire un discours dans lequel ces derniers puissent se reconnaître, et qui forme aussi un programme d'action partagé (Bourdin, 2005b). Cette fonction les amène aussi à conduire les arbitrages nécessaires à la réalisation des projets urbains.

Alain Bourdin (2005b : 40) identifie trois « formes d'organisation » qui lient l'équipe de portage politique et la société civile : la négociation, la mobilisation et la dépendance/confiance. La négociation renvoie à un rapport d'intérêt bien négocié entre des acteurs clairement constitués. Le monde politique se vit comme chargé de définir l'intérêt général à partir de compromis qui résultent de la négociation d'intérêt. Lorsqu'un fragment de la société locale, organisé en coalition, se rassemble autour d'un projet collectif fédérateur qui fait consensus, il s'agit de mobilisation. Enfin lorsque les acteurs cherchent essentiellement à servir leurs intérêts à travers le politique dans une logique cloisonnée et clientéliste (et n'entrent guère dans des logiques de négociation ou de mobilisation), la forme d'organisation est la dépendance/confiance.

Les acteurs politiques sont en principe impliqués directement dans l'équipe de pilotage (les Maires des communes concernées en particuliers), qui est formée d'acteurs politiques et de professionnels appartenant à l'équipe de pilotage technique, mais aussi des différents acteurs publics appartenant à d'autres échelles institutionnelles – Département, Région, État. Bien qu'elle évolue nécessairement, au rythme des échéances électorales notamment, l'équipe de portage politique devrait être le garant de la continuité du projet, en assurant au fil des décisions et dans la durée les objectifs sociaux, économiques et qualitatifs poursuivis. Le projet ne devrait donc pas répondre à la logique de l'urgence, parfois invoquée par les Maires, mais s'inscrire dans la durée.

1.3.2. Le pilotage technique

On peut attribuer trois missions principales au pilotage technique (Frébault, 2005). La première est d'animer et d'organiser le portage politique, et ce aux différentes échelles institutionnelles (communale, intercommunale, départementale voire étatique). Pour ce faire, elle doit en particulier préparer les décisions politiques. La seconde est une mission de coordination et de synthèse, d'ensemblier. On entend par là la mise en convergence de tous les partenaires concernés et nécessaires au projet, sollicités de manière différenciée à chaque étape – la programmation des actions apparaissant comme une variable clé de la réussite du projet. La troisième mission renvoie enfin au pilotage proprement technique du projet. Cette mission comprend notamment la formulation d'exigences de quantité et de qualité.

L'équipe de portage technique doit constituer une force motrice, d'impulsion du projet. Son efficience se mesure dans sa capacité à passer à l'acte, à transcrire matériellement les orientations définies dans l'espace (Bérard, 2005). Ni direction de projet ni simple coordination, sa fonction s'apparente à celle d'un chef d'orchestre.

Différentes configurations peuvent apparaître en fonction du contexte ou des ambitions du projet. Frébault (2005) distingue quatre modèles de maîtrise d'ouvrage du projet urbain : le modèle d'aménageur tout puissant (SEM autonome), le modèle équilibré (maîtrise d'ouvrage urbaine au sein de la collectivité qui encadre un aménageur), le modèle centré sur la collectivité (maîtrise d'ouvrage assurée par une mission transversale dans les services de l'administration), et enfin le modèle intégré (l'aménageur est dans la maîtrise d'ouvrage, et non à côté).

Habituellement, la conduite de projet se formalise au sein de l'administration communale par la constitution de missions dédiées, composées de spécialistes, qui sont les interlocuteurs des différents experts (urbanistes, architectes, aménageurs, paysagistes, conseillers en développement économique, etc.), opérateurs et maîtres d'ouvrage opérationnels qui interviennent dans le projet pour le compte de la commune et produisent physiquement le projet (Novarina, 2000). Ce type de structure est intéressant à plusieurs titres. L'implication dans le long terme de fonctionnaires municipaux favorise notamment la cristallisation d'une mémoire du projet, ce qui devrait en particulier garantir la bonne « tenue » du projet par rapport aux objectifs initiaux. D'autre part, l'implication de professionnels extérieurs à l'administration apporte d'autres savoirs et savoirs-faire qui vont enrichir le projet. Signalons néanmoins que le débat relatif à l'internalisation ou non (externalisation dans des structures *ad hoc*, comme les SEM d'aménagement) de l'équipe aux administrations locales reste ouvert (Bourdin, 2005b) et dépend largement de la nature des opérations et du contexte local.

L'une des missions de l'équipe technique est « l'intéressement », c'est-à-dire l'enrôlement des acteurs nécessaires au projet, puis la recherche d'accords entre les différents acteurs impliqués. Ces formes de négociation demeurent instables, des remises en causes sont possibles en permanence, de nouvelles options faisables peuvent apparaître en cours de route. Pour guider efficacement le projet, l'équipe technique se doit d'anticiper les comportements des acteurs, en identifiant les logiques objectives de ceux-ci, lesquelles vont déterminer les évolutions prévisibles du projet (Avitabile, 2004). Les alliances construites doivent ensuite être consolidées, ce qui se concrétise par l'élaboration de plans, contrats ou chartes. C'est la stabilisation des termes de la négociation entre les multiples acteurs impliqués qui permet de constituer un projet partagé. Pour cela, l'équipe technique recourt à des « *investissements de forme* » (Novarina, 2000 : 55), c'est-à-dire des dispositifs organisationnels et la fixation de règles qui cadrent le processus.

Le projet urbain est un outil à la disposition des acteurs politiques et techniques en charge du développement urbain. Comme démarche stratégique, il permet de faire de la ville dans un contexte complexe. Mais si cet outil configure une manière de faire la

ville, il ne renvoie pas en tant que tel à une proposition sur les finalités de l'action. Dans quel sens doit-on produire la ville ? Qu'est-ce qu'un projet urbain « juste » ? À quelle condition le projet urbain permet-il d'apporter des réponses à la « nouvelle question urbaine » ? L'action collective sur l'espace de la ville que permet le projet est-elle en mesure d'infléchir les inégalités qui traversent nos sociétés ?

Poser la question de la manière dont le projet doit articuler l'impératif de justice demeure un impensé de l'action urbaine. La prise en charge de la question sociale par le projet implique de placer les logiques d'acteurs au centre. En considérant que le projet dépend du jeu d'acteur qui préside à son déroulement, l'intégration de la justice comme enjeu premier questionne la capacité des pouvoirs publics à intervenir pour réguler les rapports de force qui s'établissent, inéluctablement, entre des parties prenantes aux intérêts divergents dans la fabrique de la ville, et pour assurer que l'ensemble des acteurs soient représentés et intégrés dans la démarche. L'accent mis à la fois sur une exigence de justice dans le résultat et sur une exigence de justice dans le processus renvoie à une mobilisation de principes de justice spécifiques qu'il nous faut exposer.

Deux champs de réflexion doivent ainsi être traversés pour répondre à cet ensemble de questionnements. Le premier renvoie aux principes de justice qui peuvent être convoqués en regard de l'action sur la ville. Le second à une compréhension des inégalités urbaines. Ces champs font l'objet des deux chapitres qui suivent.

2. L'espace et les théories de la justice

La notion d'inégalité renvoie, de manière plus ou moins explicite, à des théories de la justice, et plus précisément à des théories de la justice sociale. La justice sociale est théorisée par de nombreux courants ; bien que les classements fassent eux-mêmes l'objet de débat, on peut citer notamment l'utilitarisme, l'égalitarisme, le libertarisme, le contractualisme, le marxisme, le communautarisme et le féminisme comme les plus importants. Chacun de ces courants repose sur des contrats sociaux différents, en particulier sur une interprétation distincte du contenu associé à des concepts comme le « bien commun », l'« intérêt général », le « bien-être » (voire plus récemment le « développement durable » – cf. Brennetot, 2010). Ces théories de la justice, mobilisant à la fois la philosophie et le droit, constituent une discipline d'une grande complexité, et renvoient à une immense littérature.

Classiquement, on oppose dans la théorie politique occidentale les théories de la justice reposant sur l'objectif d'égalitarisme, et celles qui font primer la liberté individuelle (utilitarisme). On peut ainsi organiser ces théories selon un *continuum* qui sépare les théories insistant sur l'égalité (partisanes d'une forme de socialisme), les théories libérales partisanes d'un mélange entre égalité et liberté (favorables en principe à un capitalisme modéré par l'Etat) et les théories qui insistent sur la liberté (favorables à une forme de capitalisme dérégulé) (Kymlicka, 2003). Cette représentation classique a néanmoins connu une grande complexification, notamment depuis la montée en puissance de mouvements sociaux différenciés (antiracistes, féministes, écologistes,...) représentés par des acteurs détenant des conceptions divergentes, souvent contradictoires, de ce qui fonde le « juste » et « l'injuste ».

Les courants de la théorie politique normative brièvement évoqués se constituent essentiellement sur des réflexions fondées au croisement entre la sphère économique et la sphère sociale. Ils ne se préoccupent pas, ou au mieux qu'indirectement, de la dimension proprement spatiale de la justice. Par ailleurs, les formulations théoriques – que l'on pense par exemple au « voile d'ignorance » comme condition de l'élaboration de la théorie chez Rawls (1997 [1971] : 168-169) – les rendent généralement peu opérantes pour réfléchir à des situations concrètes, évaluer des dispositifs existants ou analyser des politiques publiques.

Du côté de la discipline géographique, l'approche classique excluait la possibilité de prendre en compte des préoccupations éthiques, politiques ou normatives. L'articulation entre la justice sociale et l'espace urbain est ainsi restée peu questionnée jusqu'à une période relativement récente. Les débuts de ce que l'on peut appeler « le

tournant normatif de la théorie géographique » – aussi appelé le « tournant spatial de la justice sociale » – doivent être recherchés dans les travaux précurseurs du géographe David Harvey, précisément dans l'ouvrage *Social Justice and the City* paru en 1973. Cet ouvrage peut être vu comme le premier plaidoyer pour un engagement de la géographie dans non seulement la compréhension mais également la réduction de la pauvreté et des inégalités socio-spatiales. Depuis lors, de nombreux chercheurs du monde anglophone, géographes, mais également aménagistes, politologues ou sociologues, se sont emparés de ce champ (il est bien évidemment impossible de tous les citer, on mentionnera comme principaux contributeurs notamment Castells, 1972 ; Young, 1990 ; Merrifield, Swyngedouw, 1997 ; Marcuse, 2009 ; Soja, 2010 ; Fainstein, 2010 ; etc.).

Dans le milieu de la recherche francophone, les travaux d'Henri Lefebvre – à la fois sociologue, philosophe et géographe – constituent sans aucun doute le soubassement de la réflexion sur l'espace et la justice. Le rayonnement des travaux de Lefebvre va d'ailleurs porter bien au-delà du seul monde francophone. Dans l'ouvrage *Le Droit à la ville* (1968), Lefebvre met en lumière la dimension proprement idéologique de l'urbanisme, et dans *La production de l'espace* (1974), il pense l'espace, et singulièrement l'espace urbain, comme à la fois support et producteur d'injustices.

Par la suite, les travaux d'Alain Reynaud, dans son livre *Société, espace et justice* (1981), constituent une référence sur le thème de la dimension spatiale des inégalités et de la justice appliquée à l'espace. D'autres auteurs (parmi lesquels on pourrait citer Claval, Racine ou Ferrier notamment) se sont également intéressés à cette question. Aujourd'hui, dans la sphère francophone, ce thème fait l'objet d'un intérêt renouvelé. La parution en 2008 d'un numéro de la revue *Espace, populations, sociétés* sur le thème « Populations, vulnérabilités et inégalités écologiques », la parution d'un numéro des *Annales de Géographie* sur le thème de la « Justice spatiale » en 2009 et la création de la revue *Justice spatiale* la même année en témoignent.

L'objectif de ce deuxième chapitre est de construire une théorie de la justice urbaine. Il est organisé de la manière suivante : dans un premier temps, les principales approches théoriques approchant la justice dans sa relation à l'espace sont présentées. À l'issue de cette partie, une approche intégrative est proposée, dont la filiation intellectuelle est exposée. Dans un chapitre ultérieur (chapitre 4), on montrera les implications concrètes de la justice urbaine pensée comme principe éthique pouvant guider l'action publique locale, et se traduire dans un certain nombre de recommandations opérationnelles.

À l'image des théories de la justice sociale, les différents courants qui pensent la justice dans son rapport à l'espace produisent des modes de compréhension très variés (Gervais-Lambony, Dufaux, 2009). Il existe de multiples façons de classer ces

différentes approches. Nous faisons le choix dans ce travail de nous focaliser sur trois conceptions de la justice qui nous semblent particulièrement fondamentales lorsque l'on pense « par l'espace » : une conception radicale (ou marxiste), une conception substantialiste et une conception procédurale.

Ces trois approches ont en commun de se construire par rapport au paradigme redistributif qui est élaboré dans la formulation libérale de John Rawls (1997 [1971] et 2003). La théorie élaborée par Rawls représente un changement fondamental de prédisposition. Elle est énoncée en opposition à la théorie utilitariste, pour laquelle la justice se mesure à la maximisation du bien-être global de l'ensemble des individus (on résume souvent ce courant par le principe du « plus grand bonheur du plus grand nombre »). L'utilitarisme repose sur une conception agrégée du bien-être et de l'équité, une conception qui fait ainsi bénéficier les individus composant la majorité. Pour Rawls, cette perspective est injuste, car elle omet de prendre en compte la manière dont le bien-être est redistribué au sein de la société. Pour lui, la justice sociale ne doit pas être pensée comme une question de justice éternelle et de moralité, ni comme une recherche du bien-être effectuée impartialement pour tous les membres de la société, mais comme quelque chose de contingent dans des processus sociaux opérant dans la société. Il propose une définition procédurale de la justice : « *une procédure équitable transmet son caractère au résultat* » (Rawls, 1971 : 118). Sa philosophie morale et politique peut aider à comprendre les faits sociaux, et éclairer la prise de décision quant à l'allocation de ce qu'il appelle « les biens premiers sociaux », à savoir les biens distribués directement par les institutions sociales, comme le revenu et la richesse, les opportunités et le pouvoir, les droits et les libertés (Kymlicka, 2003 : 77). La justice comme équité, chez Rawls, est une justice distributive qui repose sur deux principes : un principe de liberté et d'égalité et un principe de différence (égalité des chances). Pour Rawls, les inégalités économiques et sociales peuvent être acceptables, à la condition d'une part qu'elles n'empêchent pas l'égale opportunité de mobilité sociale, et d'autre part que ces inégalités se fassent au plus grand bénéfice de l'ensemble de la société.

La théorie de Rawls va être critiquée pour plusieurs raisons – on en retiendra ici que les deux principales. La perspective libérale adoptée par Rawls est critiquée premièrement par les chercheurs d'inspiration marxiste (Harvey, 1973 notamment) pour qui la seule préoccupation pour la redistribution du bien-être ne suffit pas. De ce point de vue, l'approche substantialiste est trop libérale et trop peu critique, et constitue une vision qui donne insuffisamment d'importance aux logiques productrices d'inégalités inhérentes au capitalisme (Swyngedouw, Heynen, 2003). L'approche marxiste donne plus d'importance à la production (aux relations de production), qu'à la distribution ou la consommation dans la genèse des inégalités. Tendre vers la justice

sociale implique sous cet angle une remise en cause beaucoup plus fondamentale du système économique. D'autres chercheurs vont critiquer le caractère trop libéral de l'approche de Rawls, sans adopter une posture aussi radicale que les marxistes (c'est le cas en particulier d'A. Sen qui critique les « libertés réelles » et l'absence de prise en compte de la super-structure chez Rawls, et proposer comme critère central de justice la notion de capabilité).

On met souvent en écho la théorie de Rawls et celle d'Amartya Sen. Pour ce dernier, la pauvreté ne représente pas uniquement un manque de ressources monétaires, conduisant par conséquent à un manque de biens de première nécessité. Elle se définit également comme une incapacité à édifier son bien-être (Sen, 2006), celui-ci pouvant être évalué à partir des choses qu'un individu est capable de réaliser et des états que ce dernier peut atteindre à partir des ressources dont il dispose. Sen insiste sur le concept de capabilisation. La capabilité peut dès lors être définie comme une forme de liberté substantielle de mettre en œuvre diverses combinaisons de fonctionnement. Dans la perspective de Sen, l'Etat n'est pas paternaliste mais émancipateur, il vise une autonomie des individus, et leur accès à l'échelle sociale.

La perspective universaliste adoptée dans la théorie rawlsienne fait également l'objet de critiques. La formulation d'un modèle universel de justice relève d'un espoir utopique et en fait une abstraction qui le rend inutilisable dans l'évaluation de pratiques ou d'institutions. Les chercheurs qui adoptent ce point de vue (Young, 1990 et Fraser, 2005 notamment, mais également Walzer) vont insister sur l'aspect relatif et pluraliste de la justice, qui doit être comprise et pensée dans un contexte à la fois historique, spatial et social. Il est indispensable de ce point de vue de prendre en compte les différences socio-culturelles, en situant toute énonciation d'un point de vue sur la justice.

Comme l'ont bien mis en avant Andy Merrifield et Eric Swyngedouw (1996 : 7-8), les réflexions sur la justice sociale sont ainsi prises dans une « *impasse omniprésente* », entre universalisme (perspective abstraite et homogénéisante) et particularismes (perspective relativiste). Cette tension constitue d'après Harvey (1997a) un choix critique, car le désaccord qui occupe les théoriciens de la justice n'est pas entre des solutions justes et injustes, mais entre des conceptions différentes de la justice elle-même. Il est dès lors difficile de justifier pourquoi un principe de justice devrait primer sur un autre (les principes de justice à faire prévaloir constituent pour Harvey le principal objet de la lutte des classes). Dans une situation conflictuelle concrète, les groupes sociaux opposés vont ainsi mobiliser différents concepts de la justice pour soutenir leur position. L'universalité de la justice est dès lors nécessairement exposée à une constante négociation.

On présente dans ce chapitre les trois grandes approches de la justice appliquée à l'espace : l'approche radicale, l'approche substantialiste (ou distributive) et l'approche procédurale. Pour chacune de ces approches, on propose de mettre en avant d'abord la base théorique puis les implications plus concrètes en terme de recherche de justice. Cette recherche peut alors s'inscrire dans une perspective *bottom up* et renvoyer à des mouvements sociaux, ou dans une perspective *top-down* et renvoyer à l'action publique locale et plus spécifiquement à des courants de l'*urban planning*.

À la fin du chapitre, un point de vue intégratif est développé, combinant les approches substantialistes et procédurales. Tout en étant résolument critique, ce point de vue peut être situé dans une conception de nature réformiste. Il consiste à dire qu'il est possible de tendre – dans une certaine mesure – vers la production de justice urbaine dans le système économique-politique actuel. De ce point de vue, l'analyse d'un projet urbain par la sociologie des organisations – qui forme la partie empirique de ce travail – a du sens (une perspective d'inspiration marxiste ne donnerait que peu d'effectivité aux relations tissées entre acteurs, ces derniers étant pris au piège d'une macro-structure socio-économique structurante, pour détourner une formule de Pierre Bourdieu).

2.1. Une approche radicale

La géographie radicale est probablement le courant qui a le plus développé une réflexion sur la justice et l'espace. Les principaux développements théoriques de ce courant sont présentés dans un premier temps. Dans un deuxième temps, on met en avant le Droit à la ville, à la fois courant intellectuel et mouvement social. On fait le choix de présenter le Droit à la ville dans le prolongement de la perspective radicale, car la plupart des chercheurs qui ont contribué à l'émergence et au développement de ce courant sont très directement influencés par la pensée marxiste.

2.1.1. Les inégalités comme produits du système urbain capitaliste

À partir de la fin des années 1960, sociologues, géographes et politologues développent une réflexion sur la dimension politique de l'espace urbain (cette approche marxiste puis néo-marxiste est foisonnante dans la géographie anglo-saxonne, et elle connaît plus récemment des développements importants au sein de l'écologie politique urbaine). Celui-ci constitue à leurs yeux non seulement le reflet physique des rapports entre les classes sociales (Lefebvre, 1974), mais il structure en retour la société, contraignant les possibilités d'action des individus et groupes sociaux qui la composent. La ville est alors considérée à la fois comme lieu de (re)production et de transformation des relations sociales et comme territoire produit.

Edward Soja insiste quant à lui sur la nécessité d'adopter une perspective critique spatialisée, dans laquelle « *l'espace n'est plus considéré comme un simple réceptacle, comme la scène sur laquelle l'activité des hommes se déploierait, voire comme une simple dimension physique, mais comme une force active qui façonne notre expérience de la vie* » (2009). Les villes doivent dès lors être considérées « *comme des ressources (économiques, politiques, culturelles, environnementales) vitales à l'épanouissement individuel et à la sociabilité [...]. Or les villes, aujourd'hui, sont loin de présenter à l'ensemble de leurs habitants ou de leurs usagers des opportunités égales* » (Simay, 2009 : 4).

Les tenants de cette approche critique établissent un rapport étroit entre l'urbanisation et les inégalités qui s'y lisent, et le développement du système économique capitaliste (Harvey 1973 ; 1996 ; 2008) : d'une part le fonctionnement normal du système urbain (logement, marché du travail, investissements publics, etc.) produit des effets redistributifs inégalement partagés, d'autre part les acteurs ont un pouvoir différencié pour orienter l'aménagement du territoire urbain. Des auteurs comme Neil Smith (1984 ; 2002), Eric Swyngedouw et Andy Merrifield (1996) vont contribuer à détailler les multiples facettes de l'urbanisation comme phénomène producteur d'injustices – développement de juridictions exclusives, sécurisation accrue des espaces publics, privatisations de l'espace, logiques de marché économique conduisant à l'éviction de populations fragiles, etc.

La ségrégation, le confinement de quelque groupe que ce soit à un espace limité sans qu'il l'ait choisi est en particulier analysée comme une injustice spatiale structurelle de la production capitaliste de l'espace. Qu'elles soient économiques ou culturelles, les différenciations sociales se traduisent par des hiérarchies de statut et de pouvoir, et par des modèles diversifiés d'appropriation de l'espace urbain. De ce point de vue, l'immobilisme dans l'espace a pour corollaire un même immobilisme dans l'échelle sociale : ceux qui restent sont « pris au piège de l'espace » (Harvey, 1989), comme « enchaînés à un lieu » (Bourdieu, 1993). Pour Soja (2009), « *chacune des géographies que nous vivons est porteuse, à un degré variable, d'injustice* ». On peut ainsi distinguer, en suivant Dikeç (2009), la spatialité de l'injustice – soit les formes d'injustices qui se manifestent dans l'espace – et l'injustice de la spatialité – qui renvoie aux dynamiques structurelles qui produisent et reproduisent l'injustice par le biais de l'espace.

Au cœur de la réflexion sur la ville, une tension est mise en exergue entre le droit au logement et le droit à la propriété. « *Pour le capital, la ville est un site stratégique en vue de l'accumulation, l'espace urbain est une marchandise qu'il faut posséder et gérer selon les lois de la propriété* » (Purcell, 2009). Pour Lefebvre, reprenant la distinction classique de Marx entre valeur d'usage et valeur d'échange, « *la*

proclamation et la réalisation de la vie urbaine comme règne de l'usage (de l'échange, et de la rencontre dégagée de la valeur d'échange) réclament la maîtrise de l'économie (de la valeur d'échange, du marché et de la marchandise) » (cité par Paquot, 2009 : 15). Autrement dit, l'injustice est tellement inhérente au système capitaliste que toute tentative de réaliser une ville juste dans le contexte du capitalisme est vouée à l'échec. Le dépassement du capitalisme est ainsi posé comme condition nécessaire à la production d'une justice urbaine.

L'action par l'espace apparaît ainsi comme non suffisante pour remédier aux injustices spatiales (et encore moins aux injustices sociales : le vieux mythe de l'espace comme effecteur social – changer la vie en changeant la ville – semble avoir été définitivement écarté de la pensée géographique). Pourtant, même si remédier à l'injustice spatiale ne peut avoir que des effets limités sur l'injustice sociale, cela n'implique pas comme l'indique Marcuse (2009) qu'il ne faille pas aborder les injustices spatiales en tant que telles. Ce principe est au cœur du projet du Droit à la ville, un courant intellectuel devenu mouvement social.

2.1.2. La lutte pour le Droit à la ville

Le Droit à la ville a émergé dans le contexte des années 1960 et 1970 et occupé depuis lors une place centrale au sein de la « question urbaine ». Ce mouvement critique a émergé en réaction d'une part à l'approche fonctionnaliste et économiciste de la ville alors en vigueur, et d'autre part en réaction face au caractère disciplinaire et normalisateur de l'organisation de l'espace. Mettant l'accent sur la valeur d'usage de l'espace urbain, ce mouvement le perçoit également comme potentiellement émancipateur. Cette perspective dialectique, laissant place au conflit, ouvre la possibilité d'une réappropriation et d'une recréation par les habitants d'espaces jusque-là dominés (Dikeç, Garnier, 2008). Dans la tradition Lefebvrienne, au-delà de l'espace, c'est toute l'épaisseur de la vie quotidienne qui est vue comme en même temps le lieu de la répression et de la domination – « *l'espace et le construit social dans lequel se vivent au quotidien les frustrations, la confrontation avec les codes sociaux dominants, la violence matérielle et symbolique de ces derniers* » (Jouve, 2009a : 81) – et comme point de départ du changement et de l'émancipation. Comme le résume Dikeç (2009), « *l'espace est à la fois un élément positif ou un élément négatif du politique, puisqu'il peut limiter les champs du possible en politique autant qu'il peut les ouvrir* ».

Le Droit à la ville renvoie à deux revendications : une revendication matérielle – un droit d'accès à l'espace, et singulièrement à l'espace central – et une revendication plus spécifiquement politique – un droit à participer à la transformation de la ville. Pour Lefebvre,

« le droit à la ville se manifeste comme une forme supérieure des droits : droit à la liberté, à l'individualisation dans la socialisation, à l'habitat et à l'habiter. Le Droit à l'œuvre (à l'activité participante) et le droit à l'appropriation (bien distinct du droit à la propriété) s'applique dans le droit à la ville » (Lefebvre, 1968 : 155).

Un élément de contexte est nécessaire pour comprendre la première dimension. En France, après la deuxième guerre mondiale, on observe une tendance au déplacement des populations pauvres vers la périphérie. Le Droit à la ville, qui émerge pendant les événements de 1968, est aussi une protestation contre l'exclusion du centre. Mais Lefebvre milite plus généralement pour préserver l'hétérogénéité des espaces publics, et contre leur privatisation. On trouve aujourd'hui une réflexion renouvelée à propos de ces thèmes dans la réflexion de Mitchell (2003) relative aux fonctions et usages de l'espace public, en particulier vis-à-vis des sans domiciles fixes.

La seconde dimension du Droit à la ville revendique une participation des habitants à la fabrication de la ville. Le Droit à la ville peut alors être compris comme un droit d'avoir une influence, un contrôle sur la manière dont la ville est socialement produite, afin de modeler le cadre de vie en adéquation avec des modes de vie choisis. Le Droit à la ville concerne donc non seulement la matérialité de la ville, *« mais aussi des biens collectifs qui renforcent la valeur d'usage de la ville, à l'opposé de sa valeur d'échange qui est la marque du capitalisme (...) les besoins auxquels il fait référence renvoient à l'épanouissement personnel, l'affirmation de la subjectivité, la sensibilité »* (Jouve, 2009a : 78). Le Droit à la ville lance donc un défi au capitalisme sur la définition de ce à quoi sert la ville. *« La ville se doit de favoriser l'habiter, avant toute autre considération »* pour Purcell (2009 : 44). Il propose ainsi un droit à habiter l'espace, compris comme *« une alternative au droit à posséder l'espace et à en tirer profit. L'espace-en-tant-qu'-habité devrait ainsi être considéré comme une antithèse de l'espace transformé en marchandise du néolibéralisme »* (47), et comme la condition de base d'une vie urbaine pleine et décente. Contre une passivité des usagers de la ville, ces auteurs voient dans l'espace urbain un enjeu de lutte, le lieu de revendications pour le droit à la plus grande diversité de personnes et de modes de vie en ville. Proposant une relecture des écrits situationnistes, et plus spécifiquement des écrits critiques de Guy Debord dans *La Société du spectacle* (1967), Swyngedouw et Merrifield plaident pour que l'habitant ne soit plus un simple consommateur de ville mais un véritable acteur de changement, investi dans l'espace public, au sens à la fois physique (les rues, places etc.) et habermassien (le débat) du terme.

Le Droit à la ville apparaît donc comme un registre d'action utopique qui peut être mobilisé en vue d'améliorer les conditions de vie, de transformer la ville dans son mode de production et surtout ses usages – une revendication au caractère

profondément subversif. On retrouve cette idée dans les écrits récents de Lisa Brawley (2009), qui invite à la création de contre-pratiques, contre-institutions et contre-techniques, pour contribuer à la naissance d'une nouvelle citoyenneté de nature subversive. Pour Purcell (2009), le Droit à la ville recèle ainsi de grandes promesses en tant qu'alternative explicite à la ville néo-libérale. C'est un point de départ pour construire une résistance composée de luttes locales coordonnées, à la fois autonomes et interdépendantes. Le Droit à la ville ne devrait en tout cas pas être codifié légalement au point de devenir un concept clos, et auquel les mouvements devraient se plier et s'adapter. Il suppose la construction d'un rapport de force avec les institutions urbaines. Le Droit à la ville n'est pas un droit légal, mais plutôt, en reprenant l'expression de Lefebvre, « un cri et une exigence », « *un désir éthique et politique insistant, exprimé par des mouvements qui luttent pour résister à la néolibéralisation et pour imaginer une ville différente* » (Purcell, 2009 : 42).

Aujourd'hui, le Droit à la ville n'est plus entendu uniquement comme un droit de profiter des espaces urbains les plus convoités (les centralités), mais davantage comme un droit d'user et de bénéficier des ressources de la ville comme un tout :

« Pour qu'ils [les usagers] habitent bien – pour mener une vie pleine et digne – la ville, leur habitat doit leur fournir ce dont ils ont besoin : du travail, un abri, des vêtements, l'accès à une alimentation saine, et toutes sortes de services, tels que des crèches, des transports, l'eau, le tout-à-l'égout, l'éducation, des espaces verts, etc. Revendiquer un Droit à la ville, c'est revendiquer un droit à habiter bien, à avoir un accès raisonnable à tout ce qui est nécessaire pour mener une vie urbaine décente » (Purcell, 2009 : 43).

Dans cette acceptation du terme, l'expression du Droit à la ville ne relève plus de droits exclusivement politiques (droit d'expression dans l'espace public, droit de vote) ou civiques (liberté d'association), mais également des droits sociaux (droit de vivre dans un environnement sain, droit à l'éducation, aux équipements et services sociaux, au logement, à l'alimentation, à la mobilité, accès égal au système de santé, accès à des biens de consommation collective, etc.). Ainsi, pour Simay (2009 : 5),

« l'émergence d'un nouveau droit de cité doit être entendue comme le droit de bénéficier et de jouir de tous les privilèges que procure une ville, qui s'adresse à tous mais plus particulièrement à toutes les personnes en situation de vulnérabilité : les pauvres monétaires, les SDF, les femmes isolées, les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants, les minorités ethniques, religieuses ou sexuelles, les immigrés, les personnes déplacées. »

Comme l'observe Thierry Paquot (2009 : 14), il y a eu une dilution de la signification du terme Droit à la ville, qui tendrait à devenir « *une exigence de beauté urbaine, de confort urbain, de bien-être environnemental, articulée à une demande forte en démocratie participative, en autogestion locale* ». À l'avenir, Paquot (2009 : 16) se demande : le Droit à la ville sera-t-il « *un déclencheur de rêves ? Un mobilisateur politique ? Un conscientisateur plaçant la conscience environnementale au cœur de nos actions ?* ». Pour Soja (2010), rapportant la création de la *Charte mondiale du droit à la ville* (2005) lors du Forum social de Porto Allegre, le Droit à la ville est en tout cas un principe éthique rassembleur.

Toutefois, comme le met en avant Susan Fainstein (2006), le Droit à la ville demeure un concept vague – de quel droit parle-t-on ? Que comprend précisément le terme « ville » ? – qui est plus utile dans un dispositif rhétorique que comme système d'évaluation de politiques publiques. Pour cette chercheuse, une approche plus substantielle de la justice spatiale est nécessaire.

2.2. Une approche substantialiste

L'approche distributive de la justice, qui s'inscrit dans une filiation « spatiale » de la théorie développée par Rawls, se préoccupe des inégalités dans les distributions spatiales et l'accessibilité aux biens, aux services rendus par la société ou la nature dans l'espace urbain. Pour les tenants de cette approche, comme Bernard Bret en France, la philosophie rawlsienne doit inspirer la politique d'aménagement. Ce principe exprime

« l'idée explicite ou implicite des politiques d'aménagement du territoire : organiser le territoire pour le rendre plus efficace, certes, mais surtout pour le rendre plus juste. L'objectif renvoie au thème de l'État producteur de justice et garant du bien commun ainsi qu'à la question délicate de la territorialisation des politiques urbaines : comment produire indirectement de la justice sociale en agissant directement sur les lieux ? » (Bret, 2009 : 27).

De ce point de vue, la justice suppose de procurer le plus grand bénéfice aux membres les plus désavantagés de la société. Sa mise en œuvre du point de vue territorial incite à allouer prioritairement une aide aux individus (et aux espaces) qui cumulent des désavantages. L'intégration de ce principe implique l'application du principe de distribution équitable et l'application du principe de réparation pour les situations inégalitaires.

2.2.1. Équité de distribution et réparation

Dans la philosophie rawlsienne, la répartition des avantages et des charges de la coopération sociale est une préoccupation centrale. La somme agrégée des utilités individuelles n'est pas une mesure adéquate pour évaluer la justice. Pour Rawls, l'injustice même est constituée par les inégalités qui ne bénéficient pas à tous. Il tire de ce constat le principe de réparation, pensé comme une remédiation vis-à-vis des injustices dans une vision de réallocation des ressources. D'après Rawls, des politiques adéquates peuvent réaliser des inégalités justes, et organiser une justice redistributive et corrective. Ces deux dimensions sont fréquemment utilisées, notamment dans le champ de la justice environnementale (voir Holiefield, cité par Fol, Pflieger, 2010).

La première dimension, la justice distributive, vise à identifier les bénéficiaires des politiques urbaines. L'ambition est de trouver une localisation équitable des équipements et des services assurant une grande efficacité tout en permettant une juste répartition des effets territoriaux positifs et des nuisances selon les groupes sociaux. La seconde dimension, la justice corrective, renvoie à des situations partiellement ou entièrement héritées du passé, où l'engagement de politiques aura pour objectif de corriger *a posteriori* les effets négatifs des politiques réalisées par le passé.

2.2.2. L'exemple de la Justice environnementale institutionnalisée aux Etats-Unis

Le mouvement de la justice environnementale (cf. l'introduction de ce travail pour une présentation de ce mouvement) a produit un important impact institutionnel, puisqu'il a conduit à une inscription de ce principe dans la législation fédérale. Au milieu des années 1990, l'Agence de protection de l'environnement américaine (EPA) a intégré à ses missions la nécessité de détecter et réduire les inégalités environnementales. La Justice environnementale est comprise ainsi : « *Environmental justice is achieved when everyone, regardless of race, culture, or income, enjoys the same degree of protection from environmental health hazards and equal access to the decision-making process to have a healthy environment in which to live, learn and work* ». En pratique, l'EPA définit des *Areas with Potential Environmental Justice Concerns* à partir d'une série d'indicateurs organisés selon quatre thèmes (Blanchon, Moreau, Veyret, 2009) :

La santé – *existing health vulnerabilities* – notamment la prévalence des cancers, la surmortalité infantile, l'asthme ou le saturnisme chez les enfants ;

La surveillance de l'environnement – *compliance* –, c'est-à-dire la capacité de l'Agence à mettre en œuvre ses politiques de contrôle et d'amélioration de la qualité environnementale ;

La démographie – *social demographics* – qui inclut des indicateurs concernant notamment les minorités raciales, mais aussi les populations plus vulnérables comme les personnes âgées, les enfants, ou les personnes à revenu modeste ;

Les conditions environnementales proprement dites enfin – *environmental conditions* – comprenant le recensement des sites industriels, des points d'émissions de nuisances, des lieux de stockage de matériaux dangereux, etc.

Ces indicateurs sont cartographiés, à différentes échelles, dans le but de localiser les zones d'injustice environnementale potentielles, c'est-à-dire les zones où le critère démographique pourrait être discriminé selon les 3 autres critères retenus.

La dénonciation de situations d'injustice débouche sur différentes mesures, qui sont essentiellement de l'ordre de la compensation, soit par une réduction des taxes locales, soit par un financement alloué aux collectivités concernées en vue de la réalisation de nouveaux équipements culturels ou sociaux (Charles *et al.*, 2007 ; Gobert, 2008).

L'approche de la justice environnementale obéit ainsi à trois objectifs selon Julie Gobert (2008) : un objectif de lutte préventive et curative contre les nuisances et les risques environnementaux, un objectif redistributif visant plus d'équité dans les nouvelles infrastructures réalisées, et enfin un objectif d'une ouverture de la discussion politique aux populations, en particulier les moins favorisées. La justice environnementale tend en effet à s'enrichir d'approches de nature participative (Fol, Pflieger, 2010). Néanmoins, pour Theys (2007), la politique américaine se situe davantage dans le champ des études d'impacts des décisions gouvernementales en termes d'équité, que dans une véritable politique volontariste globale de réduction des inégalités sociales. Comme le précise Gobert (2010a), « *au-delà des mesures traditionnelles d'atténuation des impacts, il n'est pas prévu, notamment pour les projets de modernisation ou d'extension d'infrastructures, d'interventions particulières pour pallier une situation déjà présente d'injustice environnementale* ».

La justice environnementale telle qu'institutionnalisée aux États-Unis est un exemple d'une prise en compte de l'aspect distributif de la justice. D'autres chercheurs ont adopté de manière similaire une perspective substantielle de la justice, mais en réfléchissant de manière plus générale à la manière dont l'action « aménagiste » (le *planning*) sur le territoire peut prendre en considération les inégalités urbaines. C'est le cas notamment de Susan Fainstein, dont la perspective est présentée ci-après.

2.2.3. La « *Just City* » de S. Fainstein : équité, diversité et démocratie

Susan Fainstein développe une vision substantielle de la justice, qui renvoie à une conception distributive de l'action publique. Il y a de son point de vue une justice universelle qui transcende les contextes, dans le sens où on peut établir des normes minimales, des dimensions objectives de la justice spatiale qui peuvent non seulement être explicitées, mais également mobilisées dans une perspective d'action qui vise la réduction des inégalités spatiales.

S. Fainstein élabore sa pensée sur la base d'une critique du courant théorique procédural, centré sur les idées de participation et de délibération collective (la justice procédurale est détaillée dans la prochaine partie). Pour cette chercheuse, on tend à s'intéresser aujourd'hui davantage aux processus démocratiques justes qu'aux résultats égalitaires. Le débat démocratique « *est censé permettre de surmonter les biais en faveur des groupes sociaux les plus puissants* », cette auteure remarque que l'on ne s'attaque par exemple que rarement à la propriété privée, point d'achoppement principal pour un Droit à la ville : « *les États démocratiques lèvent des impôts pour permettre la redistribution, mais ils restent respectueux de la hiérarchie du pouvoir liée au contrôle capitalistique des ressources économiques* » (Fainstein, 2009). Pour elle, l'approche procédurale ne peut pas garantir des résultats justes. Bien que démocratique, elle échoue d'une part à prendre en compte la réalité structurelle des inégalités de pouvoir, et empêche d'autre part une évaluation des situations inégalitaires de départ.

Fainstein commence son raisonnement par la mise en valeur des conflits qui se manifestent entre la poursuite de la croissance et la recherche de l'équité. Elle met en avant une série d'oppositions très générales (2010 : 81) : privilégier le centre-ville ou les quartiers ; démolir ou préserver ; privilégier la construction d'infrastructures sportives sponsorisées ou privilégier la construction de logements subventionnés et d'équipements publics ; privilégier la construction d'autoroutes ou les transports publics ; privilégier les grands événements ou les festivités locales, etc. Pour cette auteure, si la seule recherche de la croissance est inéquitable, l'opposition systématique à la croissance (notamment l'absence d'incitation à l'investissement) risque d'induire un affaiblissement des capacités redistributives de la Ville. Sans rejeter totalement le principe de croissance économique et urbaine, S. Fainstein essaie d'énumérer un certain nombre de valeurs (ou de bonnes pratiques) qui permettraient de guider l'action aménagiste et urbanistique du point de vue de la promotion de la justice. Ces valeurs « binaires » – bonnes ou mauvaises – sont présentées dans la figure qui suit.

	Bon	Mauvais
Espace public	Hétérogénéité	Manque d'accessibilité, homogénéité
Qualité de l'environnement construit	Architecture de pointe, « fidélité » historique	Architecture conformiste, non-authenticité
Processus de planification	Participation citoyenne	Règle de l'expert
Contrôle social	Résistance, conflit	Ordre, domination
Logement	Logements abordables	Logements de luxe
Mixité/Ségrégation	Mixité, même conflictuelle	Exclusion
Projets urbains	Populaire, incrémental, préservation	Plannification <i>top-down</i> , large échelle
Services à l'individu	Consommation collective	Privatisation, individualisation
Développement économique	Petits commerces, coopératives	État entrepreneur
Environnement	Régulation, développement écologique	Laisser-faire

Figure 1 : Valeurs que les urbanistes considèrent « généralement » comme bonnes ou mauvaises (d'après Fainstein, 2006 : 11)

Sur cette base, et partant du principe que la justice sociale devrait être l'un des objectifs principaux des politiques d'aménagement, Fainstein propose trois grands principes : l'équité (ou l'égalité : l'auteur parle d'*equality* dans son article de 2009, et d'*equity* dans son livre paru en 2010), la diversité et la démocratie. À partir de cette trilogie, elle établit une liste de critères pour évaluer – séparément – ce que l'on devrait attendre au minimum d'une politique urbaine juste (soit une politique qui conduise à davantage d'égalité, de diversité et de démocratie).

Pour favoriser l'égalité (l'équité), elle propose la liste de critères suivants (2009) :

- Intégrer dans tout nouveau projet de logement des logements pour les ménages à revenu modeste.
- Aucun ménage ou entreprise ne devrait être déplacé contre sa volonté au motif du développement économique ou de l'équilibre communautaire.
- Les programmes de développement économique devraient donner la priorité aux propriétaires et employés des petites entreprises.
- Tout nouveau développement devait s'accompagner du développement d'espaces publics, et favoriser les commerces coopératifs ou indépendants.

- Les méga-projets urbains devraient contenir des éléments en faveur des populations à faible revenus : création d'emplois et services publics.
- La participation publique aux profits devrait être obligatoire.
- Les coûts de transports doivent être maintenus très bas.
- Faire pression pour des projets égalitaires et empêcher la mise en œuvre de programmes favorables aux plus riches de manière trop disproportionnée.

Pour favoriser la diversité :

- Ne pas utiliser le zonage urbain à des fins discriminatoires.
- Les frontières intra-urbaines devraient toujours être poreuses.
- Les espaces publics devraient être vastes, accessibles à tous et variés, de sorte que des groupes dont les modes de vie peuvent être contradictoires ne soient pas contraints de partager le même espace.
- Les usages du sol devraient être mixtes, dans la mesure du possible et si cela correspond aux souhaits des résidents.

Pour favoriser la démocratie enfin :

- Dans le cas de secteurs déjà bâtis, les projets urbains devraient être élaborés sur la base d'une consultation des populations concernées, et intégrer d'autres arbitres pour débattre de l'avenir du quartier, à l'échelle de l'agglomération.
- Dans les espaces peu ou pas habités, les projets urbains devraient être élaborés sur la base d'une large consultation de représentants de groupes citoyens.

L'auteure ne propose pas de fixer des seuils minimaux, elle suggère simplement d'analyser les politiques publiques par la maximisation de ces trois valeurs. Ce principe révèle à nos yeux à la fois une force et une certaine faiblesse de l'approche. La force de l'approche est le caractère directement opérationnel : la concrétude des recommandations est une base utile pour discuter des valeurs qu'un projet de transformation du territoire doit porter. De même, Fainstein considère qu'il est important de permettre des interprétations différentes des grands principes d'équité, diversité et participation par rapport à chaque situation (2010 : 165-166).

D'un autre côté, le *listing* proposé par Fainstein – la présentation des principes de manière séparée – laisse penser que la poursuite de l'un ou l'autre principe est interchangeable. Or, pour éviter la reproduction des inégalités, sous une forme différente, l'ambition devrait justement conduire à l'intégration de ces différentes dimensions. L'auteure reconnaît les contradictions existant entre les trois piliers de la justice en ville (2010 : 48 et ss.) – entre diversité et débat démocratique, entre

démocratie et caractère juste des résultats d'une politique, mais également entre équité (qui tend à effacer la différenciation des groupes) et reconnaissance des différences – et plaide pour la recherche de compromis : « *nous pouvons imaginer un mouvement dirigé vers un but commun d'augmentation de l'équité en matière de logement, de développement économique, et d'accès à l'espace public* » (2010 : 171). Dans tous les cas, une politique d'aménagement de l'espace juste, pour S. Fainstein, devrait faire en sorte que les plus faibles en bénéficient davantage.

L'approche proposée par Fainstein n'a pas la prétention de résoudre totalement les contradictions, mais d'orienter les politiques urbaines vers plus de justice. Tout en étant critique vis-à-vis de la dimension procédurale de la justice, son approche – en intégrant le principe de démocratie – reconnaît la nécessité d'en tenir compte. D'après Fainstein (2009), le modèle de la ville juste devrait ainsi englober les deux dimensions de la justice – structurale et procédurale. Toutefois, l'aspect substantiel de la justice doit primer en cas de contradiction : « *les résultats [...] devraient être privilégiés plutôt que les processus de prise de décision* » (2009). L'approche procédurale de la justice, avec laquelle Fainstein est en désaccord, fait l'objet de la prochaine partie.

2.3. Une approche procédurale

L'approche substantialiste (ou distributive) et l'approche structuraliste (ou marxiste) ont été critiquées pour leur vision réductrice des formes de justice (l'injustice relevant d'une conception essentiellement socio-économique : l'exploitation, l'exclusion économique et la pauvreté). Par opposition à ces deux courants, une troisième approche s'est constituée, mettant l'accent sur la pluralité des formes de justice. Ce point de vue fait primer la manière dont la « justesse » d'une décision est négociée entre des parties prenantes au sein d'un processus. La justice de ce point de vue est entendue comme une pratique, et non un état.

La dimension procédurale de la justice insiste sur la nécessité de prendre en compte les formes non matérielles de l'oppression, et sur la reconnaissance et la valorisation des différences.

2.3.1. La prise en compte des injustices non-matérielles

Pour les tenants de l'approche procédurale – parmi lesquels Iris Marion Young est une figure centrale – il faut renoncer à énoncer une théorie universelle de la justice. La justice renvoie à des conceptions multiples en fonction des groupes sociaux et culturels considérés (classes sociales, genre, culture, etc.). L'énonciation d'une théorie de la

justice n'a de sens qu'à partir de situations, de contextes concrets provoquant un sentiment d'injustice (Young, 1990).

Alors que la justice distributive met l'accent sur les injustices socio-économiques, le paradigme procédural cible l'oppression sous toutes ses formes, y compris les injustices dites culturelles. Il dénonce en particulier la domination culturelle, le déni de reconnaissance identitaire et le non-respect de la différence (Fraser, 2005). Pour Young, il existe cinq formes d'injustice qui peuvent se combiner : l'exploitation (les redistributions inéquitables), la marginalisation (l'exclusion de la vie sociale, notamment du monde du travail), l'absence de pouvoir (l'exclusion des instances et des procédures de prise de décision), l'impérialisme culturel (l'invisibilisation d'un groupe social) et la violence (comme pratique sociale contre un groupe).

2.3.2. La reconnaissance et la valorisation des différences

L'approche procédurale diverge des autres approches par les remèdes qu'elle propose contre l'injustice. Alors que l'approche par la redistribution propose des solutions qui passent généralement par la redistribution des revenus, la réorganisation de la division du travail ou la transformation des structures économiques fondamentales, l'approche procédurale s'attaque à l'injustice à travers le changement symbolique ou culturel : « *la revalorisation d'identités minoritaires, la célébration de la diversité culturelle et la transformation en profondeur des formes dominantes de représentation, d'interprétation ou de communication sont posées comme des objectifs obligés* » (Fraser, 1998 : 13). La justice sociale repose sur la reconnaissance et l'acceptation de l'altérité, sur une valorisation de la différence.

De ce point de vue, la justice ne peut pas être imposée ou distribuée par le haut, mais doit au contraire se construire par la confrontation puis la négociation entre les groupes concernés. Le conflit est considéré comme à la fois inévitable et enrichissant, et le consensus n'est pas nécessairement recherché.

2.3.3. Concertation et *advocacy planning*

On peut d'une certaine manière voir une filiation entre la théorie sociale procédurale et l'intégration de la concertation dans la pratique de l'aménagement et de l'urbanisme. De nombreux chercheurs, à l'image de Jane Jacobs en 1961, dénoncent dans l'urbanisme moderniste – en particulier dans l'approche du *comprehensive planning* – l'absence de prise en compte des préférences des individus. À partir de cette critique, une approche de nature inclusive va émerger sous le nom d'*advocacy planning* en Amérique du nord, un terme proposé par Davidoff (1965). Cet auteur plaide pour une reconnaissance de la dimension politique de l'action territoriale : « *the right course of*

action is always a matter of choice, never of fact. Planners should engage in the political process as advocates of the interests of government and other groups » (Davidoff, 1965 : 331). Il met en avant le fait que l'urbaniste sert souvent de fait les intérêts des groupes sociaux, économiques et politiques les plus influents, et pointe les carences démocratiques de l'aménagement et de l'urbanisme :

« If the planning process is to encourage democratic urban government then it must operate so as to include rather than exclude citizens from participating in the process. "Inclusion" means not only permitting the citizen to be heard. It also means that he be able to become well informed about the underlying reasons for planning proposals, and be able to respond to them in the technical language of professional planners » (332).

L'auteur milite pour que l'urbaniste prenne un rôle actif dans la défense des intérêts des individus les plus défavorisés, en opérant comme « avocat », en dehors des rouages de l'administration notamment, en faveur des associations communautaires de quartier.

En Europe, la préoccupation pour une prise en compte de l'habitant dans les procédures d'aménagement et d'urbanisme va se cristalliser dans le dernier quart du XX^{ème} siècle. S'inspirant de la philosophie Habermassienne, les défenseurs de la concertation voient dans la participation des habitants au processus décisionnel une condition pour mieux prendre en compte leurs besoins différenciés et leurs attentes. La dynamique du processus est à leurs yeux essentielle : les préférences individuelles se créent, s'énoncent et se modifient dans l'interaction, l'intersubjectivité conduisant *in fine* à l'élaboration de meilleures solutions.

On n'entrera pas ici davantage dans le détail sur le thème de la concertation dans l'aménagement et l'urbanisme – un thème déjà développé plus haut en lien avec l'outil du projet urbain – si ce n'est pour évoquer brièvement les principales critiques émises à son égard en lien avec d'autres formes de « justice pratique ». On reproche aux processus de concertation une certaine inefficacité, un biais dans la prise en compte des différences mais plus fondamentalement encore les inégalités de pouvoir qui s'y déploient. La concertation est de ce point de vue accusée d'un certain conservatisme, puisqu'elle est établie toujours en relation par rapport aux structures de pouvoir existantes (définition de l'agenda, définition des thèmes abordés, définition des publics concernés, etc.).

Gevrais-Lambony et Dufaux (2009) attirent l'attention sur le fait qu'une forme de gouvernance participative – allant dans le sens d'une justice procédurale – peut être concomitante d'une augmentation des inégalités sociales et d'une diminution de redistribution de ressources – donc d'un recul des formes de justice structurelle. Fainstein (2010 : 35) observe également, très généralement, que malgré le

renforcement généralisé de la participation dans les dispositifs de prise de décision, les inégalités continuent de croître.

Il n'y a pas une approche de la justice plus juste qu'une autre *a priori*. Comme le résumait Gevrais-Lambony et Dufaux (2009 : 13-14) :

« les liens entre justice spatiale et territorialisation sont complexes. Si la justice spatiale est définie comme avant tout redistributrice, (égalisation des ressources et de l'accès aux ressources), c'est à l'aune de l'efficacité redistributrice de la territorialisation politique que l'on pourra en juger. Si la justice spatiale est définie comme d'abord procédurale, c'est-à-dire comme dépendant des processus de prise de décision et de reconnaissance de la diversité des groupes territoriaux, l'aune est différente. »

Les différentes approches de la justice, telles qu'elles ont été présentées, peuvent être vues comme des registres à convoquer en fonction du point de vue de celui qui l'énonce. Le point de vue qui sera défendu dans la prochaine partie est de nature intégrative, ou pluraliste. Il consiste à dire que la justice urbaine est à chercher dans la confluence entre les différentes approches de la justice évoquées jusque-là.

2.4. La justice urbaine : une perspective intégrative

2.4.1. Éléments de définition

Les concepts et termes utilisés par les différents mouvements tendent à se brouiller, la multiplication des approches produit un vaste éventail de terminologies. Pourtant, pour Soja (2010 : 95), le concept de Droit à la ville et celui de justice spatiale sont très proches, et pour Gervais-Lambony et Dufaux, (2009), la notion de justice environnementale est également très proche de la notion de justice spatiale. Dès lors, peut-on dire que l'on parle de la même chose lorsque l'on emploie les concepts de justice spatiale, justice territoriale, justice environnementale, Droit à la ville ou justice urbaine ? La réponse est négative, car ces différents concepts renvoient à des approches qui – si elles ont en commun de reconnaître des situations d'inégalités et de définir des pistes pour améliorer ces situations – doivent être distinguées en raison de leurs différences fondamentales tant en termes d'objets concernés que de perspectives adoptées :

- La justice spatiale est, il nous semble, un terme générique surplombant les autres termes, qui, chacun, sont plutôt focalisés sur des sous-dimensions plus particulières.

- Le Droit à la ville a un statut quelque peu ambigu et tend à prendre des significations extensives, on peut néanmoins le considérer comme une forme de prolongement, à la fois tournée vers l'action et spécifiquement urbaine, de la justice spatiale.
- La justice territoriale met l'accent sur la relation entre l'espace et les caractéristiques de la société qui l'investit.
- La justice environnementale se limite en principe à la dimension proprement environnementale de l'espace, ne donnant que peu ou pas d'importance aux considérations d'ordre psycho-géographique ou sociétal.
- La justice urbaine enfin, est une forme particulière de justice spatiale qui se préoccupe essentiellement d'un échelon de la spatialité, celui du cadre de vie (pour une définition du cadre de vie, se référer aux précisions du chapitre 3).

C'est ce terme qui est employé pour la suite de ce travail. On le définira de la manière qui suit. La justice urbaine est à la fois un concept théorique, un mode d'analyse empirique et une stratégie d'action sociale et politique (on reprend ici la distinction ternaire proposée par Soja, 2010). Comme concept théorique, la justice urbaine désigne une situation idéale, un état caractérisé par une absence d'inégalité urbaine. La qualité de cadre de vie y est équitablement distribuée, et les ressources de la ville sont équitablement accessibles pour tous les individus. À côté de ces caractéristiques physiques, la justice urbaine renvoie également à un système démocratique, où l'accès au pouvoir décisionnel et les possibilités d'influencer les formes, fonctions et usages du cadre de vie sont également partagés parmi la population. Comme mode d'analyse empirique, la justice urbaine forme un référentiel pour questionner des situations, des dispositifs ou des politiques publiques. On mesure alors une contribution à la réduction des inégalités urbaines, autrement dit une production de justice urbaine. Comme stratégie d'action sociale et politique, la justice urbaine constitue un horizon utopique et un fondement éthique dans lequel peuvent s'enraciner mouvements sociaux et politiques publiques territoriales. On reprend à notre compte le principe de Rawls pour qui « *la justice est la première vertu des institutions sociales* » (1997 : 29).

Les aspects théoriques et analytiques de la justice urbaine et leurs applications concrètes (leur opérationnalisation) dans les politiques publiques spatialisées sont discutés dans le prochain chapitre. Avant cela, on souhaite revenir brièvement sur la justice urbaine comme stratégie d'action.

La justice urbaine comme stratégie d'action renvoie à deux dynamiques, une dynamique initiée par le haut – c'est « la » politique institutionnalisée –, l'autre par le bas – c'est « le » politique, qui échappe aux déterminations institutionnelles et émerge de façon « déplacée » (cette distinction, proposée par Rancière, est mobilisée par

Dikeç et Garnier, 2008). Dans une perspective *par le bas*, la justice urbaine s'apparente d'une certaine façon au Droit à la ville : elle se cherche et se produit à travers des mouvements sociaux « depuis », « sur » et « dans » l'espace (pour reprendre une distinction émise par Garber, cité par Dikeç, Garnier, 2008 : 18) :

« Selon Garber (2000), on peut dire qu'une tactique de résistance peut utiliser l'espace de différentes façons : les sujets politiques agissent depuis l'espace, se mobilisant politiquement sur la base des conditions matérielles de leur espace, pour revendiquer une spatialisation autre ; ils agissent sur l'espace, pour se l'approprier et se le réapproprier ; ils agissent dans l'espace, descendant dans la rue pour le débat, les démonstrations de force, les manifestations, voire les actes de violence ; enfin ils font l'espace, ouvrant de nouveaux espaces politiques. Bien que l'espace apparaisse le plus souvent comme moyen de domination, il est, pour cette raison même, porteur d'un potentiel en termes de résistance, et de formulation de formes nouvelles et variées du politique ».

Sans mésestimer l'importance et le rôle des mouvements sociaux, on concentrera par la suite notre attention sur l'approche « par le haut », en esquissant des pistes pour une opérationnalisation de la justice urbaine par les politiques publiques à incidence spatiale.

2.4.2. Une articulation des approches substantialiste et procédurale

L'enjeu principal de l'action publique sur le territoire consiste fondamentalement à articuler de manière adéquate les approches substantialistes et procédurales de la justice. L'objectif consiste à garantir l'accès aux ressources urbaines et naturelles de la ville, et à assurer l'équité d'accès à un cadre de vie de qualité, en visant la réduction des inégalités urbaines « objectives ». Mais l'enjeu consiste aussi à reconnaître la dimension subjective de la qualité urbaine (voir chapitre 3.1.), et ainsi à laisser aux différents groupes sociaux une part d'auto-détermination afin d'éviter la projection homogène d'un système de valeur spécifique (la mise en œuvre d'un « nouvel hygiénisme » pour reprendre les termes de Matthey, Walter, 2005). L'ambiguïté qui se tisse entre les deux approches de la justice peut être résumé par la question suivante, posée par Gevrais-Lambony et Dufaux (2009) : l'objectif ultime de l'action publique est-il d'établir des structures justes et stables (produire un territoire équilibré, harmonieux...), ou s'agit-il d'établir des dispositifs de régulation souples, capables de réévaluer les actions, sans figure spatiale privilégiée *a priori*, dans le but de réduire les injustices du moment ?

L'action sur les cadres de vie doit être réalisée avec une vision éthique, en proposant d'une part un ensemble de conditions minimales qui doivent être assurées, et d'autre part elle doit prendre en compte les valorisations diversifiées des relations individuelles à l'espace urbain. Les deux aspects – procédure et substance – sont de notre point de vue inséparables. On suit en cela Friedmann (2000 : 465 – notre traduction), pour qui « *les processus, je veux dire spécifiquement les procédures démocratiques, ne sont pas moins importants que les résultats souhaités. Mais une procédure devrait être abandonnée si elle ne conduit pas, à plus long terme, à des résultats globalement acceptables* ». Il faut donc à la fois une définition claire des objectifs à poursuivre, et un cadre démocratique inclusif qui permette de négocier le contenu et la manière d'accomplir la poursuite de ces objectifs. La combinaison spécifique des deux formes de « justice pratique » ne peut pas être explicitée théoriquement ; elle doit être dictée par le problème rencontré et par le contexte spécifique.

L'impératif de la justice urbaine invite à penser l'agencement des priorités de l'action publique pour lutter contre les inégalités urbaines. Elle permet de poser la question de l'articulation entre dimensions sociales, économiques et écologiques du développement urbain. Par cette démarche intégrative, on mobilise les deux faces de la justice : la réflexion sur la production d'un noyau de justice urbaine traduit par un seuil minimal de qualité urbaine qu'il faut respecter, ainsi que la nécessité d'une procédure pour y arriver, en impliquant les habitants et en intégrant leurs subjectivités. Dès lors, qu'est-ce qui définit cette « qualité urbaine », et à l'inverse quelles sont les situations dans lesquelles cette qualité est absente ?

Dépasser la sphère théorique pour penser la justice de manière plus opérationnelle dans la fabrique de la ville implique de déplacer la réflexion des théories de la justice sur la compréhension des inégalités de cadre de vie. La connaissance de ces inégalités – non seulement la manière dont elles s'expriment dans l'espace, mais également leur mode de production – apparaît comme un préalable indispensable à la proposition de mode de régulation de ces inégalités. Cette réflexion fait l'objet du prochain chapitre.

3. Comprendre les inégalités urbaines

Nous proposons dans ce chapitre trois étapes pour comprendre les inégalités urbaines. Dans un premier temps, nous cernons ces inégalités en proposant une définition, puis nous nous attachons à décrire les processus qui conduisent à la spatialisation de ces inégalités. Enfin, nous nous penchons sur les facteurs de causalité qui permettent de comprendre leur production.

3.1. Définition, typologie et géographie

Cette partie a pour objectif de clarifier le débat autour des inégalités urbaines. La terminologie que l'on rencontre dans la littérature est très variable, d'où la nécessité de stabiliser les notions employées. On portera une attention particulière à l'identification de ce qui relève du *socius* (l'individu) et de ce qui relève du *spacium* (l'espace). À la fin de cette partie, on présente de manière archétypique une géographie des inégalités urbaines, en identifiant trois situations-types spécifiques où l'on retrouve préférentiellement ces inégalités.

3.1.1. Définir les inégalités urbaines

Les questions environnementales et sociales ont longtemps été dissociées : la réflexion sur l'environnement a hésité à intégrer l'homme, et la pensée sur la ville a ignoré la donnée environnementale. D'un côté, le courant environnementaliste se préoccupait de la préservation des espaces naturels ou de la protection des ressources, en pensant l'homme hors de la nature. D'un autre côté, plusieurs domaines de recherches sur la ville (que l'on peut regrouper sous le terme générique d'« études urbaines ») s'intéressaient à l'aménagement des espaces bâtis et publics, au « vivre ensemble », faisant peu de cas de l'environnement comme base matérielle de la vie et comme support physique des activités humaines.

Cette partie a pour but de questionner l'espace urbain en tant que cadre de vie. L'ambition est de comprendre et analyser la ville dans la diversité des contextes et des environnements qui la composent. Cette diversité – c'est l'un des principaux postulats sur laquelle repose cette recherche – matérialise des situations socio-économiques différenciées, mais l'inscription spatiale dans l'espace urbain est aussi, en elle-même, productrice d'inégalités.

Les externalités sont davantage subies par les groupes sociaux les plus vulnérables qui habitent des espaces de vie peu agréables où sont concentrés les risques environnementaux les plus importants, les industries les plus fragiles et les services publics les plus déficients. Mais l'inverse est aussi vrai : on retrouve tendanciellement les groupes sociaux les plus aisés dans les espaces de vie les plus agréables. Les inégalités urbaines renvoient aux questions types suivantes : y a-t-il des liens entre des catégories de populations et les caractéristiques des cadres de vie dans lesquels elles vivent ? Quelles sont les populations particulièrement affectées par les externalités environnementales (nuisances, risques) ? Les groupes sociaux les plus vulnérables sont-ils aussi les plus exposés aux cadres de vie déqualifiés ? Avec quelles conséquences ?

Un débat obscur

Cette réflexion cherche ainsi à lier la question environnementale à la question sociale, ou plus exactement à expliciter la dimension sociale de l'environnement urbain. Celle-ci est même doublement sociale, pour reprendre la pensée de Cyria Emelianoff (2006) : d'une part parce qu'il existe une différenciation sociale relative à l'accès à un milieu de vie (exposition aux risques et aux nuisances, mais aussi aux bienfaits qui lui sont liés et plus généralement à l'urbanité), et d'autre part puisque la dégradation de l'environnement naturel produit des effets rétroactifs sur les conditions de vie des individus.

Les inégalités urbaines, ou inégalités de qualité du cadre de vie, ne sont donc pas la simple matérialisation ou représentation spatialisée d'inégalités de nature socio-économique. Elles constituent une forme d'inégalité supplémentaire, qui vient s'ajouter aux autres formes d'inégalités sociales, tout en étant partiellement dépendantes de celles-ci (Theys, 2000). Et comme la qualité du cadre de vie influence de manière directe la qualité de vie que peut espérer un individu, la question environnementale, comme l'a énoncé Wenz (1988), renvoie très directement au domaine de la justice.

Les inégalités urbaines composent un objet complexe, en raison des différentes dimensions exposées plus haut, mais également en raison de leur très forte interdépendance : elles interagissent avec d'autres formes d'inégalités sociales, au sein de ce que Bihl et Pfefferkorn (2008) ont appelé « le système des inégalités ». De nombreuses études de sociologie urbaine ont pu mettre en lumière des processus de cumul des inégalités, et de fortes corrélations apparaissent entre les inégalités urbaines et les inégalités devant le revenu, l'emploi ou la consommation (Emelianoff, Theys, 2000 ; Theys, 2002 ; Laigle, Oehler, 2004). De même, l'épidémiologie sociale a révélé des mécanismes qui lient le statut social, le logement, le cadre de vie et l'état de santé :

au statut social faible sont corrélées de moins bonnes conditions de logement (froid, humidité, promiscuité), une moins bonne qualité du cadre de vie (nuisances sonores, exposition à des toxiques chimiques,...) et finalement un état de santé déficient (De Spiegelaere, 2007).

Pour expliciter le chaînage qui produit le cercle vicieux des inégalités, on peut donner l'exemple suivant : les inégalités devant la qualité du cadre de vie induisent des inégalités en matière de santé notamment (la pollution de l'air, le bruit nuisent à la santé), lesquelles ont un effet sur les inégalités en matière d'éducation (une mauvaise santé nuit à la concentration et aux capacités d'apprentissage), qui ont un effet sur les inégalités en matière d'emploi et de salaires (une mauvaise éducation affaiblit les chances d'obtenir un emploi qualifié et le salaire qui lui est associé), lesquelles produisent des inégalités devant la qualité du cadre de vie (des finances fragiles se répercutent sur le budget de loyer et limitent l'accès aux cadres de vie les plus agréables). On pourrait encore renforcer ce schéma en ajoutant un chaînage entre la qualité du cadre de vie, la qualité des établissements scolaires et les chances de réussite professionnelle. L'espace de résidence, qui met en compétition des populations aux capitaux économiques, sociaux et culturels fortement différenciés, doit être mis au centre de la réflexion : *« l'endroit où l'on habite représente bel et bien une ressource et un enjeu décisifs à chaque étape de la vie. La ségrégation et le déficit de mixité sociale contribuent réellement à enfermer encore un peu plus chacun de nous dans un destin écrit à l'avance »* (Maurin, 2004 : 57).

Les possibilités résidentielles conditionnent l'accès aux ressources urbaines. Les ressources urbaines sont comprises ici dans un sens large : c'est l'ensemble des aménités offertes par l'espace urbain (sont compris, sans tous les énumérer, les équipements publics, les commerces et services privés, les possibilités de délasserment et de loisirs, les grands espaces publics, etc.). Précisons ici que l'appréciation et la demande envers les ressources urbaines sont variables : elles dépendent notamment de la position dans le cycle de vie (la qualité de l'offre scolaire, par exemple, est déterminante en ce qui concerne les options de localisation des jeunes ménages familiaux), de la position sociale et du niveau d'éducation (la demande pour une offre culturelle « élitiste » – opéra, théâtre – ou plus « populaire » – cinéma – est différenciellement partagée entre les catégories socio-culturelles), etc.

La question du logement est très fortement imbriquée dans celle du cadre de vie. Il n'est pas inutile de rappeler ici que l'Europe entière connaît une énorme crise du logement, qui frappe de plein fouet les catégories les plus fragiles. On y compte, selon Delli et Canfin (2009), 70 millions de personnes mal-logées, dont approximativement 18 millions sous la menace d'expulsion et 3 millions sans-abri. Ces mêmes auteurs rappellent qu'une des causes principales de cette crise est à chercher dans

l'augmentation des loyers, de l'immobilier et du foncier. Ils citent en exemple le cas de Londres, où les prix à la vente ont augmenté de 240 % en l'espace de dix ans. Si nous ne pouvons intégrer dans cette étude la question de la qualité du logement lui-même, on ne saurait faire abstraction de l'enjeu que représente l'accès au logement, lequel conditionne mécaniquement l'accès à un cadre de vie.

Les inégalités relatives au cadre de vie urbain posent des problèmes de définition, témoignant de la relative nouveauté et instabilité de ce champ. Les concepts employés pour décrire des situations ou des processus varient, et il existe pour chaque concept des définitions différentes qui peinent à être stabilisées. Les principaux termes que l'on rencontre dans la littérature sont les suivants : inégalités écologiques, inégalités environnementales, inégalités socio-spatiales ou plus largement inégalités spatiales, inégalités territoriales. Le premier terme, « inégalité écologique », est un concept pour certains chercheurs (Dieblot *et al.*, 2005), et pour d'autres une notion (Laigle, Oehler, 2004), ce qui amène Chaumel et La Branche (2008) à se demander si ce terme ne serait pas un peu fourre-tout. Pour Cyria Emelianoff (2006), une distinction devrait être faite entre inégalités écologiques et inégalités environnementales. Pour cette dernière, les inégalités écologiques englobent les inégalités environnementales. Le terme d'inégalité environnementale exprime alors l'idée que des populations ne sont pas égales face aux pollutions, aux nuisances, aux risques environnementaux, et n'ont pas un accès égal aux ressources et aménités de la ville. Le terme d'inégalité écologique possède une signification plus large, englobant les impacts générés – les droits à polluer, ou les droits d'utilisation des capacités auto-épuratrices des systèmes – en plus des impacts subis. Cette distinction est pertinente et intéressante, en particulier dans une démarche globale. On ne l'utilisera toutefois pas dans ce travail, puisque l'on se concentre sur l'accès au cadre de vie, ne pouvant embrasser la thématique des charges différenciées sur l'environnement.

Laigle et Oehler, étudiant le vocable employé par les acteurs de l'urbain, proposent une définition large des inégalités écologiques en y incluant quatre dimensions complémentaires : les inégalités territoriales, les inégalités d'exposition aux risques et aux nuisances, les inégalités d'accès à l'urbanité et au cadre de vie, les inégalités dans la capacité d'agir et d'interpeller (Laigle, Oehler, 2004). Pour Blanchon, Moreau et Veyret (2009), le terme inégalité écologique leur semble préférable pour définir des processus physiques de diversification du milieu, et réserver le terme inégalité environnementale lorsqu'il s'agit d'inégalités introduites par la relation des sociétés aux conditions écologiques. Certains chercheurs provenant des sciences naturelles attirent par ailleurs l'attention sur le côté réducteur de la conception trop urbaine des inégalités écologiques, qui réduit selon eux la diversité de la nature en supprimant notamment l'aspect de biodiversité.

Jacques Theys (2007) identifie de manière croisée trois types d'inégalités écologiques en fonction de leur objet (les territoires, les individus ou groupes sociaux, et les politiques publiques), et deux approches (les inégalités qui concernent le territoire – par la négative, ces inégalités permettent de définir la qualité du cadre de vie –, les inégalités qui concernent les individus – ou inégalité d'accès aux ressources – et les inégalités relatives aux politiques publiques – qui concernent la capacité d'agir). Le vocable générique employé (« inégalité écologique ») reste « surplombant ». Theys l'emploie pour décrire des situations et causalités fort disparates : les « inégalités territoriales » ou les « inégalités sociales dans la destruction de l'environnement » sont désignées par ce même concept « parachute ». En réalité, la distinction émise entre l'approche par les territoires et celle par les individus et groupes sociaux nous gêne. Car si les inégalités écologiques peuvent certes concerner un groupe social en particulier, celui-ci possède toujours une inscription spatiale spécifique. Il y a là une certaine interdépendance qui mérite de notre point de vue d'être approfondie.

Le terme d'inégalité écologique a été utilisé pour la première fois dans un texte officiel en 2002, lors du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg (Chaumel, La Branche, 2008). Malgré cette apparition officielle, le champ que cette notion couvre varie en fonction des auteurs, témoignant de l'activité actuelle de la recherche dans ce domaine (Zaccai, 2007). Entre les chercheurs plutôt orientés vers la tentative de théorisation et ceux impliqués dans des démarches de recherche-action sur le terrain, les tentatives de définition sont très discutées. L'instabilité de la notion provient aussi du nombre élevé de combinaisons possibles entre les multiples facettes des inégalités à caractère social – revenu, chômage, genre, génération, etc. – et celles qu'on peut isoler comme écologiques ou environnementales – accès aux besoins élémentaires, exposition au risque, à la pollution, différences de pouvoir, etc. Seule certitude, l'usage dans la littérature académique des termes « écologique » et « environnemental » manque de rigueur (Bellan, Bellan-Santini, Dauvin, 2007).

L'environnement, un système de relation entre l'individu et son cadre de vie

Une partie de la confusion provient de notre point de vue de la difficulté à définir l'environnement. Est-ce un milieu ? Est-ce le biotope artificiel de l'homme ? Peut-on le décrire par des caractéristiques physiques uniquement ? Ou au contraire, ce terme touche-t-il aussi à des facettes sociales ou culturelles ? Pour clarifier le débat, nous proposons de revenir sur ce terme – très discuté dès les années 1970 – et d'en proposer une définition qui nous permettra de construire une approche plus systématique des inégalités urbaines.

Pour P. George, au début des années 1970, le terme d'environnement est employé par les urbanistes pour qualifier

« la zone de contact entre un espace bâti et le milieu naturel ou paranaturel ambiant [...]. Il s'agit d'une notion d'esthétique, qui implique pourtant aussi un certain effet physiologique et psychologique sur l'individu, à l'extrême un effet pathologique [...]. Il se charge d'éléments sociologiques quand on fait intervenir, dans la notion de milieu, l'ensemble humain dans lequel est plongé l'individu, d'éléments économiques et technologiques si l'on prend en considération un niveau d'équipement [...]. Il reste que le problème est un problème fondamentalement géographique, au point que l'on serait tenté de définir la géographie comme la science de l'environnement humain » (cité par Charvolin, 2001 : 3).

On s'en aperçoit avec cette définition, l'environnement ne renvoie pas uniquement au biotope de l'homme, mais à une relation dialectique entre l'espace social et l'espace physique. Pour les géographes, comme le rappelle Y. Veyret (2004), l'environnement est donc un objet social qui intègre des phénomènes sociaux associés à des éléments « naturels » dans un construit « hybridé » (elle l'appellera un « géo-environnement », cf. Veyret, 2001). Pour Jollivet et Pavé, le concept d'environnement renvoie ainsi aux « interactions entre les évolutions de l'écosphère et les sociétés humaines », et pour Legrand et Perrier, aux « interactions multiples entre les activités humaines et l'évolution des milieux de la planète » (cités par Godard, 1996).

Jacques Theys (1993) identifie quant à lui trois grandes conceptions que recouvre le terme d'environnement. La première est une conception biocentrique, qui assimile l'environnement à la « nature ». La seconde est une conception anthropocentrique, qui fait de l'environnement un ensemble de relations entre les hommes et les milieux où ils vivent (usages, prélèvements, aménagement, accès, rejets...). L'environnement ne se définit alors que dans un système de sens, renvoyant lui-même à un système social et culturel. La dernière conception est technocentrique. Elle appréhende l'environnement comme un objet hybride, produit d'une relation entre le système naturel et le système social. Nous retiendrons ici cette idée fondamentale que l'environnement peut-être compris comme un système de relation entre l'homme et son cadre de vie. Cette clarification nous permet de distinguer clairement les injustices qui sont liées au positionnement de l'individu dans la structure sociale, et les injustices qui relèvent du cadre de vie dans lequel l'individu est placé.

Nous proposons ci-après une caractérisation des inégalités urbaines, en distinguant des inégalités proprement spatiales et des inégalités proprement sociales, lesquelles trouvent une correspondance dans des inégalités non seulement dans la capacité d'accéder à un cadre de vie de qualité mais également dans la capacité d'agir sur celui-ci.

Les inégalités spatiales : des cadres de vie aux qualités différenciées

Le cadre de vie renvoie à la fonction de résidence. C'est le contexte spatial qui entoure le logement, l'environnement immédiat (au sens géographique du terme) dans lequel vit l'habitant. Dans le modèle classique des coquilles de l'homme de Moles et Rohmer, le cadre de vie correspond à la cinquième coquille – celle du quartier. Elle se situe entre l'appartement et la ville centrée (nous n'intégrons pas le logement dans la définition du cadre de vie contrairement à certains chercheurs, voir par exemple Rizk, 2003).

La qualité du cadre de vie (ou qualité urbaine) est une appréciation d'un cadre de vie. Elle peut être objectivée, à l'aide d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs, permettant de cerner les qualités intrinsèques de l'objet. Elle peut ainsi être caractérisée positivement (un cadre de vie de qualité procure un confort et des aménités) ou par la négative (un cadre de vie de qualité est exempt de nuisance). Dans sa composante subjective, la qualité du cadre de vie renvoie également à un jugement de valeur, un système de sens émis par un individu (ce jugement doit de ce fait être mis en perspective par rapport au système de pensée et à la normativité de son émetteur, et plus largement aux normes sociales dominantes de la société dans laquelle il s'inscrit).

Le cadre de vie est un système socio-spatial composé de trois ensembles qui sont interreliés : l'environnement naturel, l'environnement social et le cadre bâti. On peut décliner cette qualité de cadre de vie en fonction de cinq familles de propriétés, ou de descripteurs, qu'il convient de détailler :

- Qualités environnementales : topographie, exposition, dimension paysagère et vues, dotation en ressources naturelles, absence d'exposition aux nuisances et aux pollutions (sonore, de l'air, du sol, etc.), absence d'exposition aux risques naturels (inondations, etc.), technologiques et industriels (proximité d'installations à risque, dépôts de matières dangereuses, axes de circulation empruntés par des convois dangereux), etc.
- Qualités morphologiques et urbanistiques : qualité du bâti, relation pleins/vides, espaces publics, espaces verts, existence de continuités physiques, absence de « pollution » visuelle (friches non valorisées, usines, installations techniques, lignes à haute tension et transformateurs), etc.
- Qualités fonctionnelles : offre locale de services, disponibilité d'équipements publics, diversité et concentration de fonctions positives du point de vue des aménités (loisirs, commerces), etc.
- Qualités de connectivité : situation par rapport aux systèmes de transport (et tout particulièrement de transports collectifs), et qualification de ces réseaux (géométries, fréquences, confort).

- Qualités « idéelles » symboliques, ou image : présence d'un héritage patrimonial, histoire locale prestigieuse, sentiment de calme et de sécurité, etc.

Ces cinq familles de caractéristiques permettent de comparer la qualité de différents cadres de vie, de cerner l'existence d'inégalités spatiales et de les qualifier : « inégalités spatiales environnementales », « inégalités spatiales morphologiques et urbanistiques », « inégalités spatiales fonctionnelles », « inégalités spatiales de connectivité » et « inégalités spatiales symboliques ».

Parfois un cadre de vie de qualité est accessible au prix d'un éloignement du centre, ou à l'inverse, la localisation dans les espaces les plus prestigieux – quartiers hypercentraux, quartiers patrimoniaux, etc. – rend acceptable une exposition élevée à un air pollué ou des nuisances sonores. Les logiques de cumul entre inégalités sociales et inégalités de cadre de vie sont donc effectives, mais pas automatiques (Diebolt *et al.*, 2005).

Les inégalités sociales : filtres perceptifs et dotations en capitaux des individus

Les inégalités de filtres perceptifs

Les individus concernés par des inégalités spatiales perçoivent généralement que leur cadre de vie est déqualifié ou que leurs ressources financières ont un effet limitatif sur leurs possibilités de se mouvoir et de profiter de l'espace urbain. En revanche, ils ne perçoivent pas nécessairement le caractère injuste ou inéquitable de leur situation. Des études montrent une plus grande acceptabilité sociale des nuisances et des risques par les populations défavorisées, et à l'inverse une sensibilité aiguë des nuisances par les populations des communes aisées (Emelianoff, 2006).

Les travaux de la psychologie cognitive ont montré que les individus se comportent à l'aide de représentations de la réalité dans laquelle ils baignent. En capitalisant sur ces travaux, les géographes de la perception, on pense ici notamment à A. Bailly (cité par Cunha, 2006 : 165 et ss.), ont mis en évidence le jeu de trois niveaux de filtres dans le processus d'élaboration de ces représentations : sensoriel (ou biologique), cognitif et normatif. L'« espace réel » est dans un premier temps filtré par l'appareil sensoriel de l'individu, il est ensuite passé au filtre de ses facultés cognitives qui lui permet d'assimiler l'image reçue et, dans un troisième temps, l'individu va donner sens à cet espace réel rencontré à l'aide d'un filtre normatif qui dépend de ses valeurs. Chaque individu se distingue d'un autre par un « appareillage » sensoriel, cognitif ou normatif singulier, qui construit un système de valorisation de l'espace qui lui est propre, et qui va conditionner sa relation à l'espace, en particulier dans l'appréciation de possibles localisations résidentielles.

Les relations entre l'individu et son cadre de vie peuvent ainsi être qualifiées par un système de sens associé aux objets qui procurent la qualité de vie : les individus ont des préférences, des aspirations et finalement une conception de la qualité qui est différenciée. Autrement dit, il peut y avoir des satisfacteurs différents pour une même exigence de qualité du cadre de vie. Une dimension de la qualité du cadre de vie peut ainsi être valorisée positivement ou négativement en fonction de l'individu qui produit le jugement. Il convient de préciser que la qualité d'un cadre de vie, et les inégalités de qualité, ne sont pas totalement objectivables. Elles sont toujours relatives en fonction de l'appréciation que les individus et les groupes sociaux en ont. La valorisation est plurielle à l'intérieur d'une société, en fonction de l'éducation, du niveau socio-économique et culturel, de l'âge, etc. La définition du cadre de vie possède donc des dimensions objectives et subjectives. Elle doit être posée, pour Manusset, Brodach et Marchais (2007 : 3), à l'articulation entre l'environnement « avéré » et l'environnement vécu :

« La “ qualité de cadre de vie ” se révèle une notion à la fois objective et facile à identifier en relation avec la dimension naturelle de l'Homme (ex : niveau de décibels pour la nuisance sonore, concentration en éléments pathogènes pour la qualité des eaux, etc.), et à la fois tout à fait subjective en relation avec la dimension culturelle de l'Homme. »

Prendre en compte cette subjectivité exige de mettre l'habitant au cœur tant de la recherche que de l'action publique. On y reviendra.

Les inégalités de dotation en capitaux

Avec les différences de filtres perceptifs entre les individus se combinent des différences de dotation en capitaux, au sens bourdieusien du terme. On retiendra ici trois types de capitaux : économique (le revenu et le patrimoine), social (l'ensemble des relations sociales) et culturel (les savoirs et les compétences) – qui sont autant de ressources pour l'individu. Ces capitaux, inégalement partagés dans la société, déterminent le statut de l'individu dans le champ social. Il existe un lien très direct entre ces capitaux et les conditions de vie : la mise en jeu de ces capitaux permet en effet d'accéder à un certain niveau de qualité de cadre de vie et d'en jouir.

Mais le « volume » de capitaux de chaque individu va également déterminer, en partie au moins, son pouvoir d'action sur son cadre de vie – un pouvoir pouvant être très schématiquement considéré (on emprunte ici une représentation du pouvoir dont la paternité revient à C. Raffestin) comme une combinaison organisée entre du « savoir » (des connaissances, des compétences) et de l'« avoir » (des ressources économiques).

Les inégalités dans la relation entre l'individu et son cadre de vie : capacités d'accès et capacités d'action

On peut distinguer deux grandes familles d'inégalités qui se tissent dans la relation entre tout individu et son cadre de vie : des inégalités de capacité à accéder à un cadre de vie de qualité et des inégalités de capacité d'agir sur le cadre de vie (voir figure ci-dessous).

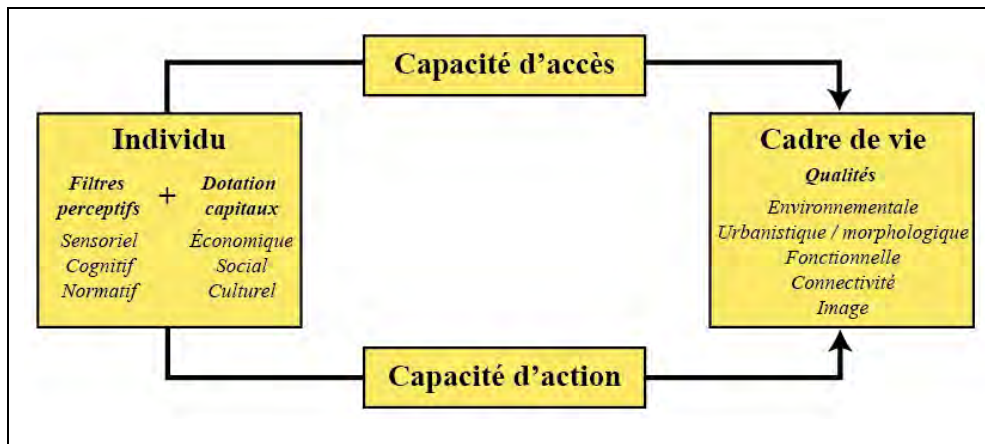


Figure 2 : Les inégalités urbaines – capacité d'accès et d'action sur le cadre de vie

On présente dans cette section la manière dont les inégalités de filtres perceptifs et de dotations en capitaux jouent sur ces « capacités ».

Les inégalités dans la capacité d'accéder à un cadre de vie de qualité

Les conditions d'accès à un cadre de vie sont relatives en fonction de freins économiques – qui sont partiellement régulés par la médiation de dispositifs institutionnels (aides sociales, politiques tarifaires,...) – et socio-culturel. Les freins économiques renvoient directement au marché du logement, qui fonctionne comme un véritable système de filtrage, voire d'exclusion. Il existe par ailleurs d'autres barrières psychologiques, sociales et culturelles qui sont aussi infranchissables que des barrières économiques relatives au prix des logements. Le pouvoir d'accéder à un logement dans un cadre de vie de qualité est significativement relié au capital social (mobiliser un réseau de relation) et culturel (détenir les codes pour agir efficacement et adéquatement avec les acteurs du marché du logement) dont disposent l'individu.

On reviendra plus loin sur le rôle des choix individuels, du marché du logement et des politiques publiques, trois facteurs de causalité qui permettent de comprendre la production des inégalités d'accès au cadre de vie.

Les inégalités dans la capacité d'agir sur le cadre de vie

Les inégalités dans la capacité d'agir sur le cadre de vie renvoient aux capacités inégales qu'ont les individus pour influencer leur environnement résidentiel, leur quartier. Cette forme particulière peut être déclinée de notre point de vue dans l'interaction entre trois dimensions interdépendantes : la perception, l'information et la mobilisation.

La perception du cadre de vie (voir plus haut) constitue l'embrayeur à partir duquel peut se construire une démarche de recherche d'information et de mobilisation orientée vers l'amélioration de la situation.

La recherche d'information est une phase importante dans la quête d'une amélioration de la situation : pour objectiver une perception et la quantifier, pour évaluer les risques encourus (sur la santé par exemple), pour connaître les droits que l'on peut défendre (existence de seuils de pollution par exemple) et le traitement possible de ces risques (indemnisation, réparation).

Or tout le monde ne dispose pas des mêmes capacités d'acquisition d'information : l'individu doit savoir que l'information existe, et savoir où s'adresser pour la demander. Ces capacités dépendent des capitaux socio-culturels et économiques dont l'individu dispose (connaissance sur le fonctionnement de l'administration notamment, possibilités d'accéder à des bases de données et inventaires, etc.).

Les populations les plus exposées aux nuisances et aux risques ne sont pas nécessairement celles qui se mobilisent le plus pour revendiquer une amélioration de leur cadre de vie (Laigle, Oehler, 2004). Pour Diebolt *et al.* (2005), ces populations se mobilisent de manière prioritaire pour leurs conditions socio-économique, la qualité de leur cadre de vie leur apparaissant comme une préoccupation moins urgente. Des difficultés de langage, un manque d'espoir de changement, une méconnaissance des leviers d'action, une difficulté à organiser une force collective (association, groupe de pression) expliquent de telles inégalités.

Les individus les plus favorisés socio-culturellement ont davantage de ressources pour se mobiliser contre une amélioration du cadre de vie, ou contre une détérioration possible de celui-ci. Et ce non seulement dans un souci de santé ou de bien-être, mais également dans l'objectif de se prémunir contre une dévalorisation foncière (Charles *et al.*, 2007). Comme l'ont montré les théoriciens des coalitions de croissance Logan et Molotch (cités par Legalès 1995 : 81), les riches banlieues résidentielles américaines sont ainsi souvent le lieu privilégié de formation de lutte contre le développement économique et urbain, les classes privilégiées qui habitent ces quartiers ayant les ressources pour préserver leur cadre de vie contre les coûts et externalités environnementales de la croissance urbaine.

L'influence des différents acteurs dans les décisions et les médiations présidant à l'action sur le territoire dépend de leurs positions dans l'échelle sociale. Individus isolés, habitants organisés en association, acteurs économiques, aménageurs, représentants politiques n'ont pas la même place, le même rôle, le même degré d'influence, en un mot le même pouvoir de prendre ou d'influencer des décisions dans un rapport de force touchant aux transformations des cadres de vie. La position inégale des acteurs dans l'aménagement du territoire urbain et leur poids différencié dans les conflits d'intérêt s'est renforcé avec la multiplication des acteurs de l'urbain, le rôle des décideurs privés, et la technicisation des acteurs de la conception (Laigle, Oehler, 2004).

Toutefois, les possibilités pour des individus ou des groupes d'individus d'intervenir dans le débat public pour défendre leurs intérêts est très variable en fonction du contexte politique et institutionnel local. Les collectivités locales appréhendent cette question de la participation des citoyens au développement urbain de manière très différenciée. Pour certains élus, la question de la transparence du processus est un enjeu fondamental. Différents outils de la concertation, renvoyant à différents degrés de délégation de pouvoir (information, consultation, concertation voire co-construction), peuvent être employés : explicitation des choix politiques touchant aux cadres de vie, affichage des possibilités de recours, jury de citoyens pour enrichir le débat, mise en votation de projets, etc. Ces démarches, si elles ne sauraient combler totalement les inégalités qui séparent les individus du point de vue de leur pouvoir réel, constituent néanmoins des pistes intéressantes pour engager un rapprochement entre la sphère du pouvoir politique et celle des habitants et usagers de l'espace.

3.1.2. Une géographie des inégalités urbaines

Un emboîtement des échelles

Les inégalités de qualité du cadre de vie peuvent et doivent être appréhendées à différentes échelles. Elles sont spatialisées, pour reprendre la formule de Gervais-Lambony et Dufaux (2009 : 4) « *de l'intimité de l'espace domestique à l'échelle planétaire* ». Ces échelles ne représentent pas des niveaux d'analyse juxtaposés : interreliées, elles composent les différentes facettes d'une même réalité (Vandermotten, 2007). L'approche multi-scalaire réinscrit toute situation locale dans les enveloppes spatiales plus amples dont elle dépend. Une géographie des inégalités emboîtée peut ainsi être dessinée. Comme l'ont montré notamment Davezies et Béhar (cités par Theys, 2002) ou Bret (2009), les inégalités sont d'autant plus fortes que l'on descend dans les échelles géographiques. Autrement dit, plus l'échelle est fine, plus le risque est grand de rencontrer des inégalités spatiales.

À l'échelle nationale, régionale, ou interurbaine, il existe des inégalités, très stables, qui sont révélatrices de conditions et de trajectoires urbaines différentes. Si les grandes métropoles, par leur concentration de contrastes (sociaux, environnementaux), attirent l'essentiel de l'attention des chercheurs, les villes petites et moyennes ne devraient pas être oubliées. Exclues du réseau des villes globalisées, souvent éloignées des localisations stratégiques, elles concentrent fréquemment d'importantes populations de chômeurs et/ou de retraités, et peuvent être menacées de dévitalisation lorsque la qualité du cadre de vie ne parvient pas à compenser le manque de dynamisme économique (Laigle, 2005b). Comme l'annonce Jacques Theys (2002 : 3) pour le cas français, ces logiques risquent de se renforcer à l'avenir :

« Tout laisse à penser que les effets en chaîne des différentes formes de globalisation, en polarisant la croissance sur le littoral, les grandes métropoles et les régions « émergentes », vont encore accentuer les phénomènes d'inégalités, concentrer les risques sur les espaces déjà exposés et fragiliser les territoires déjà les plus pauvres ».

Bien que l'approche à l'échelle inter-urbaine soit indispensable et riche d'enseignements, on se limite dans ce travail à une approche intra-urbaine, c'est-à-dire à la géographie des inégalités à l'intérieur d'un même espace urbain. L'ambition consiste à construire des archétypes de situations concentrant des inégalités urbaines. Cette approche nécessite toutefois une importante mise en garde : si la démarche archétypique est utile, notamment pour rechercher les processus producteurs d'inégalités – ce qui nous intéresse tout particulièrement, elle reste une représentation très simplifiée des réalités urbaines. Chaque ville a sa propre géographie, et singulièrement sa propre géographie des inégalités urbaines, que l'on ne saurait résumer par un modèle.

L'assise spatiale du cadre de vie renvoie à l'échelle du quartier. Elle comprend la portion d'espace qui entoure le logement. La définition du quartier comporte une dimension géographique, celle de la localisation dans un espace urbain, aux limites floues et variables. Néanmoins, la spécificité de cette localisation est associée à des conditions de qualité morphologiques, environnementales et paysagères spécifiques. La définition du quartier comporte aussi une dimension socio-culturelle : elle est toujours relative à la perception et aux représentations qu'en ont les habitants (voir Di Méo, 1994). Même s'il est semble-t-il de moins en moins investi, le quartier reste un espace de pratiques et d'interactions sociales.

Enfin, parce qu'il correspond à une échelle de mise en oeuvre maîtrisable du projet urbain, le quartier est de plus en plus reconnu comme l'échelon déterminant de l'aménagement (voir notamment Dind, Thomann, Bonard, 2007). Pour les porteurs du *New Urbanism*, la « réhumanisation » des villes passe nécessairement par

une réactivation du quartier. Pour le dire avec les mots de Manusset, Brodach et Marchais (2007 : 2), le quartier,

« qui transcende à la fois les réalités sociales, écologiques et politiques de la ville, assure un lien entre la problématique du développement durable et les inégalités écologiques, entre la recherche et l'action publique. Le " quartier " rend compte des dynamiques territoriales qui caractérisent l'évolution de la ville. C'est également l'échelle d'intervention des politiques territoriales sur le plan opérationnel lors de la redéfinition de l'action publique de proximité ».

On prend ici le contre-pied de certaines critiques, provenant des courants néomarxistes aussi bien que néolibéralistes, qui ont pu considérer l'échelle du quartier respectivement comme une échelle du contrôle social, ou comme une échelle qui aurait perdu son sens dans une ville désormais réticulaire, multiforme et consommable à merci, une « ville à la carte » pour reprendre les mots d'Y. Chalas. De notre point de vue donc, la petite échelle, le micro demeure l'échelle privilégiée sur laquelle l'habitant « a prise », sur laquelle il conserve un réel pouvoir d'intervention. Cette échelle de réflexion et d'intervention est d'autant plus légitime lorsqu'on se préoccupe du sort des précaires, des pauvres, des enfants, des personnes âgées, des femmes qui n'ont pas accès au travail, ou des chômeurs assignés à résidence, en un mot pour tous ces acteurs ne bénéficiant pas de la ressource « mobilité » pour fréquenter et profiter de la grande ville. Pour ces habitants, l'échelle de la proximité est celle qui va être déterminante pour leur qualité de vie, encore davantage que pour les habitants favorisés qui peuvent pratiquer la ville sans contrainte.

Comme on pourra le mettre en avant plus loin, la justice spatiale exige l'articulation des échelles. Tout secteur d'intervention, lui-même composé de quartiers est relié – du point de vue fonctionnel, institutionnel ou paysager – à la ville-agglomération et plus loin au « grand territoire ». Tout en proposant une relégitimation du quartier, la réflexion doit intégrer la superposition des échelles. C'est dans une vision stratégique multiscalair qu'une action juste à une échelle le sera aux autres.

Les inégalités à l'échelle intra-urbaine

La ville est le lieu d'inégalités urbaines multiples, qui s'inscrivent dans des situations territoriales diversifiées à l'échelle d'une agglomération. On se propose de décrire à grands traits cette géographie contrastée, entre ville-centre, communes suburbaines d'emploi, communes satellites d'habitat social, communes résidentielles dorées ou communes périphériques d'habitat pavillonnaire.

La géographie des inégalités urbaines que l'on esquisse est valable pour les grandes agglomérations, qui concentrent la plus grande partie de la pauvreté (les agglomérations de plus de 200'000 habitants en France regroupent un pauvre sur trois

– Noyé, 2008). Cette question de la taille de la ville est doublement intéressante. La géographie des inégalités urbaines y est très sensible premièrement : dans ces grandes agglomérations, la pauvreté se situe principalement en zone suburbaine et en périphérie, en particulier dans les communes de banlieue denses, alors qu'en ce qui concerne les villes moyennes, les populations pauvres se situent plutôt dans le centre-ville. Deuxièmement, on observe une corrélation entre la taille et l'ampleur des inégalités urbaines : plus l'agglomération est grande, plus la part des ménages exposés à des nuisances est élevée (Rizk, 2003).

Cette approche vise à identifier les espaces où se concentrent les inégalités. Selon Rizk (2003), on peut identifier dans l'espace urbain trois formes archétypiques de concentration des inégalités urbaines : les poches de pauvreté des centres-villes, les espaces proches de la périphérie fortement exposés à des nuisances et les espaces résidentiels de la périphérie éloignée à faible urbanité. En fonction de la position géographique et de l'histoire du développement local, les portions d'espace urbain ne sont pas concernées par les mêmes difficultés. Certains espaces centraux sont au cœur du développement urbain, alors que d'autres restent à la marge des effets d'entraînement économique. *A contrario*, les dynamiques dominantes qui orientent l'évolution des espaces suburbains sont souvent davantage liées à la désindustrialisation et à la reconversion des friches. Si on s'éloigne encore des pôles urbains, la problématique change encore, c'est alors la périurbanisation et la fragmentation qui constituent les forces majeures en action localement.

Les poches de pauvreté des centres-villes

En Europe, le centre-ville reste le principal lieu de la concentration des aménités urbaines : on y trouve une proportion importante des services publics et des infrastructures culturelles et de loisirs notamment. C'est aussi un espace de résidence. Longtemps abandonnés à des populations captives défavorisées, les quartiers du centre tendent à être réinvestis depuis quelques années par des classes sociales dites « créatives », « bourgeois-bohème » ou « moyennes » (on ne fera pas ici le procès de ces termes très controversés) à la recherche d'une localisation à la fois pittoresque et proche de toutes les commodités. Mais le centre-ville est aussi et avant-tout le cœur de l'activité économique : il accueille l'essentiel des fonctions de décision et de services. Pôle d'attraction majeur, il constitue la principale destination quotidienne d'un flux de trafic pendulaire générant pollutions et nuisances.

Le centre-ville ne concentre pas (ou plus) de vastes zones concernées par des inégalités urbaines flagrantes. Toutefois, certaines portions d'espace – une rue, un îlot – sont parfois fortement concernées par une accumulation de celles-ci. Ces inégalités,

inscrites dans le maillage urbain, demeurent peu visibles (hormis certain cas extrêmes, comme les personnes sans domicile fixe et les habitants des squats).

On retrouve ces poches à proximité immédiate des grands émetteurs de nuisances : boulevards reliés au réseau de voies départementales, *no man's land* entre quartiers, zones frontières jouxtant les dernières friches industrielles, fronts bâtis en bordure de voies ferroviaires, etc. Ces poches s'inscrivent souvent dans des quartiers faubouriens comportant un parc de logement vétuste et dégradé, non réhabilité, bien souvent concerné par un surpeuplement (Laigle, 2005b). Ce type de secteur locatif, qui fait office de logement social de fait, fait figure de terrain d'accueil pour des populations dont l'établissement dans l'agglomération est récent, en particulier pour les populations issues de l'immigration. Le principal atout de ce type d'espaces réside dans la localisation centrale, à proximité des opportunités d'emploi et des diverses fonctions présentes dans la ville-centre.

Les espaces suburbains fortement exposés à des nuisances

Le second archétype d'espace concerné par les inégalités urbaines est constitué par les quartiers d'habitat social exposés à des nuisances et à d'importants effets de coupures. Comme le signale Theys pour le cas français,

« un quartier de banlieue construit en habitat collectif a quatre chances sur cinq d'être traversé par une voie rapide et trois chances sur dix d'être côtoyé par une autoroute. Les habitants des grands ensembles ont une probabilité quatre fois plus grande qu'ailleurs de subir un niveau de bruit très gênant » (Theys, 2002 : 7-8).

On observe que près de la moitié des ZUS sont concernées par des nuisances sonores élevées (ce qui est appelé un « point noir bruit ») et pour la région île de France, région la plus urbanisée, ce taux s'élève à 69% (Diebolt *et al.* 2005). L'absence de qualité du cadre de vie de ces quartiers est souvent le produit de leur localisation aux entrées des villes. Ces mêmes chercheurs (2005 : 15) observent que « *les pénétrantes et autres voies à grande circulation enserrant (ou coupent de préférence !) des quartiers défavorisés...ou que ceux-ci se développent de façon préférentielle à proximité de ces grands axes pour des raisons évidentes de coûts dévalorisés du foncier et de l'immobilier* ». Et lorsque ces quartiers d'habitation prennent place dans des communes au passé industriel, ce qui est souvent le cas, ils sont en plus concernés par une exposition à des risques résultant de la présence de sites SEVESO (soit les sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs) ou de décharges de résidus industriels, comme le montre une étude réalisée sur le Nord-Pas-de-Calais (voir Laigle, 2005a).

Dans ces cadres de vie où la qualité fait défaut se manifestent des processus de paupérisation qui tendent à concentrer les ménages les plus défavorisés. Une paupérisation qui entraîne une fragilisation du tissu économique local, lequel offrait auparavant d'importantes commodités aux habitants et assurait une certaine mixité fonctionnelle.

Cette concentration est le résultat d'un double mouvement : d'une part ces quartiers se font réceptacle pour les populations provenant des quartiers d'habitat privé réhabilités, et d'autre part ils sont quittés par les populations les moins mal loties. Pour de nombreux observateurs, la concentration dans un millier de quartiers des inégalités économiques, sociales et écologiques les plus graves, voire la création de nouveaux « ghettos » à la périphérie des villes, constitue l'un des problèmes actuels majeurs en France.

Les espaces résidentiels de la périphérie éloignée à faible urbanité

Parce qu'il repose fréquemment sur un projet d'accession à la propriété, le choix du périurbain a longtemps été considéré comme une phase de promotion sociale dans un parcours résidentiel. Enquête après enquête, des ménages (souvent modestes) continuent ainsi à témoigner un désir de périurbanité. Pourtant, nombreuses sont les études qui montrent que ce choix de localisation est contraint (voir notamment Guilly, Noyé, 2006) : le périurbain ne serait une « terre promise » qu'en raison d'une offre insuffisante de logements dans les quartiers centraux ou de la faiblesse des ressources financières des ménages.

Le périurbain forme un important terrain concerné par les inégalités urbaines, non pas en raison de la dégradation de la qualité environnementale du cadre de vie – celle-ci y est souvent meilleure que dans les espaces centraux – mais en raison de sa relative monofonctionnalité. Le périurbain est globalement faiblement doté en équipements collectifs et en services, et éloigné des lieux de sociabilité et des centres d'emploi principaux. En moyenne, pour la France, on ne trouve en effet que 9% des emplois dans les couronnes périurbaines (contre 40% dans les villes-centres), et 80% des habitants du périurbain travaillent dans une commune différente de celle de leur résidence, contre 32% des habitants des villes-centres (Guilly, Noyé, 2006 : 37). Le périurbain comme espace de vie oblige à de longs, nombreux et coûteux déplacements en voiture, pesant sur l'organisation de la vie quotidienne des ménages (Noyé, 2008). Un hors la ville qui rime parfois, pour Jacques Donzelot (2004), avec un hors la vie.

Ce constat rapidement dressé doit être relativisé : le périurbain reste un espace de contraste (voir Bonard, Lord, Matthey, Zanghi, 2009). On peut en effet distinguer, dans les couronnes périurbaines, les communes très éloignées – qui tendent à constituer le terrain d'accueil pour des ménages modestes (Laigle, 2005b) – des

espaces de la périphérie très valorisés en raison de l'exceptionnelle qualité de leur site et situation, qui font l'objet d'une très forte sélectivité sociale.

L'approche par l'espace proposée dans ce chapitre constitue le socle à partir duquel on peut comprendre les processus et les facteurs de production à l'œuvre dans la formation des inégalités urbaines. C'est l'objet des deux prochains chapitres.

3.2. Les processus de production des inégalités urbaines

La géographie des inégalités proposée dresse un certain nombre de formes que prennent les inégalités dans l'espace urbain. Comme l'affirme Christian Vandermotten (2007 : 156),

« les espaces concrets sont le substrat sur lequel se déploient les contradictions sociales, l'économie, les problèmes environnementaux. Ils en sont les révélateurs, en même temps qu'ils sont des objets d'appropriation et les produits d'une dialectique permanente de leurs structurations et de leurs restructurations. »

On fera donc l'hypothèse que la forme des inégalités urbaines est révélatrice des mécanismes de leur production. On propose, sur la base de cette hypothèse, d'appréhender dans cette partie les sources de production des inégalités urbaines. L'objectif consiste, plus précisément, à construire un modèle dynamique simple permettant d'expliquer la formation de ces inégalités.

Pour comprendre comment se produisent et évoluent les inégalités urbaines, l'analyse doit prendre en compte dans un même questionnement les multiples logiques qui concourent à produire une différenciation socio-spatiale – mécanismes de marché foncier et immobilier, aspirations résidentielles des ménages, marché de l'emploi, régulation publique, etc. – et les processus qui participent à la production d'une différenciation de qualité de l'espace urbain – héritages pénalisant des infrastructures de transport, stratégies de localisation des entreprises, localisation de grands émetteurs de nuisance, etc.

Ce lien, entre qualité urbaine et dynamiques sociales, n'a été que très peu investi par la recherche urbaine (Laigle, 2005a ; Vergriette, 2006). Il renvoie à la compréhension de la morphogenèse, et implique d'établir le rapport entre développement urbain, effets environnementaux et ségrégation spatiale (Laigle, Oehler, 2004). Si la qualité urbaine influence les modalités d'inscription résidentielle des individus (Maurin, 2004), ces modalités, dans une dynamique systémique, influencent en retour la qualité environnementale : *« l'organisation du territoire résultant de la dynamique sociale, inversement, la dynamique du territoire rétroagit sur les faits sociaux, rétroaction*

positive qui consolide les positions existantes ou rétroaction négative qui les ébranle » (Bret, 2009 : 21). De manière schématique, on peut identifier deux grandes tendances qui se nourrissent mutuellement : d'une part, dans les espaces en voie de requalification, l'augmentation de l'attractivité tend à renforcer une sélectivité d'accès ; d'autre part, les espaces concernés par une détérioration de la qualité du cadre de vie tendent à concentrer progressivement des populations défavorisées.

Pour expliquer la production des inégalités urbaines, il faut ainsi prendre en compte à la fois les processus par lesquels certains espaces urbains se rénovent, s'embellissent et gagnent en qualité et en attractivité alors que d'autres se dégradent du point de vue de la qualité du cadre de vie, et les processus qui concourent à la production d'une différenciation socio-spatiale.

3.2.1. La déqualification des cadres de vie

Comprendre la production d'inégalités urbaines implique, on l'a dit, de prendre en compte l'évolution de la qualité des territoires urbains. La ville est un objet en perpétuelle transformation, dont les portions d'espace qui la composent n'ont pas en tout temps les mêmes fonctions, caractéristiques et les mêmes « qualités ».

Les quartiers connaissent des étapes, des phases pendant lesquelles ils peuvent faire l'objet d'une intensité d'usage forte, ou au contraire tomber, temporairement ou durablement, dans une phase de désuétude, voire de friche (dans une phase que certains chercheurs appellent le temps de veille – voir Ambrosino, Andres, 2008). La qualité du cadre de vie suit d'une certaine manière la variation de ces phases, évoluant entre dégradation et requalification.

On s'attache dans cette partie à mettre en lumière les processus à l'œuvre dans la déqualification des cadres de vie.

Un passage obligé dans un « cycle urbain » ?

Pour certains chercheurs, les morceaux de ville, les pièces urbaines tendent à connaître des trajectoires similaires, que l'on peut représenter schématiquement dans des modèles d'évolution. Depuis les premières théorisations sur ce thème qui remontent à l'école de Chicago (voir Fol, Cunningham-Sabot, 2010), de nombreuses modélisations ont été proposées pour appréhender les processus d'urbanisation plus récents.

Parmi ces modèles, on s'intéresse ici au *Neighbourhoods Life Cycle Model*, élaboré par Paul Knox et Linda McCarthy pour expliquer le développement des quartiers suburbains. Pour ces auteurs, un quartier localisé dans la couronne suburbaine passe par cinq étapes successives, qu'ils énumèrent et décrivent de la manière suivante (Knox, McCarthy, 2005 : 344-346) :

1. *Suburbanization. The beginning of the life cycle, characterized by low-density, single-family housing occupied by young families of relatively high socioeconomic background.*
2. *In-filling. Multifamily and rental dwellings are added on vacant lots, increasing the density and decreasing the social and demographic homogeneity of the neighborhood.*
3. *Downgrading. The longest phase of the life cycle. A period of slow but steady deterioration and depreciation in the housing stock, of aging in place, and of increasing population turnover.*
4. *Thinning out. The beginning of the end: high population turnover bringing social and demographic change ; conversion and demolition of some residential units.*
5. *Renewal or Rehabilitation and Gentrification. Renewal ends the neighborhood life cycle abruptly and begins a new one in the form of new tracts of housing, usually in some high-density format that reflects the neighborhood's (now) relatively central location. In certain cases, rehabilitation and gentrification can extend the neighborhood life cycle through conversion and reinvestment.*

On peut observer dans bon nombre de villes que les quartiers suburbains suivent une telle trajectoire. Un modèle comme celui de Knox et McCarthy peut-être utile et sembler « vrai », mais il comporte un certain danger : l'évolution d'un quartier n'est jamais inéluctable, elle est en tout cas ni mécanique ni « naturelle ». Il apparaît ainsi que cette théorie des cycles reste un modèle plus performatif qu'explicatif : il est d'ailleurs souvent convoqué pour justifier la nécessité des interventions de réhabilitation urbaine.

Des quartiers aux trajectoires différenciées

La disqualification et la détérioration territoriale ne sont pas inéluctables : ce n'est pas un passage obligé dans l'évolution chronologique d'un quartier. Il suffit de penser aux nombreux quartiers résidentiels, par exemple certains secteurs érigés pendant la période haussmannienne, qui continuent d'offrir une très haute qualité de cadre de vie malgré le temps écoulé depuis leur construction.

La déqualification territoriale dépend donc de certains choix, portant atteinte, directement ou indirectement, à la qualité du cadre de vie (que ce soit pendant la « création » d'un quartier, ou plus tard lors de son évolution). On peut, en suivant Laigle et Oehler (2004) distinguer deux dimensions : celle de l'héritage à proprement parlé, c'est-à-dire les atouts ou les objets spatiaux pénalisants localisés sur une portion

d'un territoire, et l'évolution de cet héritage, c'est-à-dire l'entretien du territoire, les réhabilitations réalisées, ou au contraire la progressive dégradation du cadre de vie.

Le rôle des héritages pénalisants

La première dimension, l'héritage, renvoie à l'idée que les quartiers ne connaissent pas un même chemin de développement, mais au contraire des trajectoires différenciées, qui peuvent produire des handicaps spatiaux. Pour Laigle, « *le développement inégal des territoires s'explique par les fonctions qu'ils ont historiquement occupé dans les aires urbaines, ce qui conditionne des effets de réputation et d'usage qui en façonnent les qualités et les possibilités d'évolution* » (2005a : 3). De notre point de vue, on reviendra plus loin sur ce point, cet aspect d'héritage constitue la description d'un processus, mais pas une explication causale. Les « conditions initiales » et le processus d'évolution historique – s'ils sont utiles à la compréhension des dynamiques en jeu – ne sont en aucun cas des facteurs de production des inégalités urbaines.

Les legs de l'industrialisation et de l'urbanisme moderniste

Dans un grand nombre de villes, la qualité du cadre de vie tend à s'inscrire géographiquement en fonction d'une opposition liée notamment à l'implantation passée des usines (et leurs logements attenants) et au sens des vents dominants – des caractéristiques qui se reflètent dans un gradient de valeur foncière (et de statut social). Les faubourgs d'autrefois, marqués par une imbrication entre habitat et activités industrielles et regroupant alors les populations ouvrières des villes, ont été reconstruits de manière hâtive dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle. Ils concentrent aujourd'hui dans un cadre de vie dégradé des populations précarisées.

Une partie importante de cet héritage pénalisant provient du développement industriel et de l'urbanisme fonctionnaliste de l'époque moderne. Monofonctionnalité des territoires et zonage, pollutions (notamment des sols), coupures spatiales par les grandes infrastructures de transport (chemin de fer, routes), etc. : on peut ainsi dater historiquement, par « stratigraphie », le marquage social et écologique du territoire.

Des processus déqualifiants

La seconde dimension – l'évolution de l'héritage – est aussi fonction de choix. Une entreprise ou une collectivité publique peut décider de résorber une nuisance, ou de réaliser localement un nouvel équipement qui va rehausser la qualité du cadre de vie (réaliser un ouvrage architectural de qualité, ou couvrir une infrastructure de transport par exemple). Ces acteurs peuvent aussi à l'inverse décider de l'implantation d'un équipement qui va produire une dégradation de la qualité urbaine. La densité et la structure du contexte social, et la valeur foncière semblent être des paramètres clés pris en compte dans les choix de localisation de ce type d'équipement.

Les acteurs publics ne sont pas seuls en cause. Les acteurs privés, notamment les propriétaires et gestionnaires de parcs immobiliers, mais également les acteurs économiques impliqués dans les secteurs du commerce et des loisirs, jouent un rôle considérable dans l'entretien, ou au contraire la dégradation de cadres de vie.

Pour les observateurs les plus critiques, on doit voir dans la localisation d'infrastructures déqualifiantes un rôle d'accompagnement du fonctionnement « naturel » du marché. Les valeurs foncières et immobilières sont plus basses à proximité des nuisances, et c'est là que doivent vivre, en raison de leurs faibles capacités financières, les pauvres et les désavantagés. Dans la poursuite de ce raisonnement, la localisation d'un équipement nuisible cause moins de perturbation aux valeurs de propriété dans les zones à bas revenu, ce qui en fait une localisation « optimale » du point de vue du calcul purement économique. Ainsi, aux USA, comme le signale de manière cinglante David Harvey (1997a : 67-68), l'un des meilleurs indicateurs pour prédire la localisation des décharges toxiques est la concentration géographique de personnes à bas revenu et de couleur... Sans aller aussi loin dans l'interprétation – du moins pour le cas des pays d'Europe occidentale qui nous occupe dans ce travail, il nous est d'avis que le principal discriminant reste le coût foncier, moteur du cercle vicieux conduisant à la concentration de populations vulnérables dans des cadres de vie sans qualité, où la valeur foncière est la plus faible.

Tous ces choix influencent directement la qualité du cadre de vie. Néanmoins, ils restent en partie prédéterminés par la nature de l'héritage. Les territoires fortement dégradés par une activité industrielle, par exemple, connaissent des difficultés de reconversions en raison du coût du traitement de la pollution du sol et de la restauration du maillage des espaces publics, des équipements et des réseaux de transport (Laigle, Oehler, 2004).

Les déficits d'entretien

Enfin, l'accroissement des inégalités urbaines est parfois causé par des choix plus « invisibles » comme le sous-investissement, voire le non-investissement : immeubles et parcelles non entretenus, morceaux de ville laissés à l'abandon. Les espaces concernés sont menacés d'entrer de ce que l'on pourrait appeler un cycle de déclin. La nature du choix (ou plutôt du non-choix) du sous- ou du non-investissement apparaît généralement très tard, lorsque la situation de dégradation est avancée et les problèmes importants.

3.2.2. La différenciation socio-spatiale : une cinétique à « trois vitesses »

La « différenciation socio-spatiale » est le second processus à intégrer dans la réflexion. Ce terme permet de désigner soit un état de division sociale d'un espace urbain, soit le processus qui produit ces divisions socio-spatiales.

La différenciation socio-spatiale comprise comme situation peut prendre des formes plus ou moins marquées. Lorsque les formes de séparation sont extrêmes, on parle alors de ségrégation ou de ghetto. Rappelons qu'initialement le terme de ségrégation renvoie à la discrimination volontaire, telle qu'elle a été exercée à l'encontre des juifs en Europe orientale ou des noirs dans le cadre du régime d'apartheid en Afrique du Sud. Cette idée de mise à l'écart d'un groupe par un autre, s'exprimant par la formation d'enclaves et impliquant une discrimination ethnique forme le premier aspect de la ségrégation.

Ce terme a par la suite été repris dans le contexte des espaces urbains par l'École de Chicago dès les années 1920, et en France dès les années 1980, désignant plus largement d'une part le phénomène de division sociale de la ville, d'autre part les représentations qu'ont des groupes sociaux vis-à-vis de l'espace urbain et des autres catégories sociales (Grafmeyer, 1994 ; 1996).

Aujourd'hui, le terme de ségrégation est souvent utilisé de manière abusive pour parler des classes sociales défavorisées, dont la concentration relative n'est pas toujours si importante. Ce terme semble, en revanche, plus approprié pour décrire la géographie résidentielle et les pratiques de distinction marquées de la classe moyenne (Maurin, 2004 ; 2007) et des classes très aisées (Pinçon, Pinçon-Charlot, 2007). La ségrégation, comme la différenciation spatiale, peut ainsi s'analyser sous un aspect volontaire – regroupement d'individus afin de préserver leur pouvoir et leur statut – et un aspect imposé – marginalisation des groupes exclus de certains avantages urbains.

La différenciation socio-spatiale n'est pas en soi un processus producteur d'inégalité. Cette différenciation ne devient inégalité que lorsque le cadre de vie est lui même inégal. Tout l'enjeu consiste à définir à partir de quel moment cette différenciation devient un problème. On peut considérer dès lors que la différenciation socio-spatiale n'est pas la seule matérialisation physique d'un processus social injuste. Elle participe à la production d'injustice, par la manifestation d'« effets de lieu » : les distances sociales s'affirment dans l'expérience prolongée et répétée des distances spatiales (Bourdieu, 1993 : 162-163).

Le rôle particulier de l'école dans la reproduction des inégalités sociales et urbaines a été souligné (Baudin, 2003). Mais la différenciation socio-spatiale, provoquant un *spatial mismatch* – soit un décalage massif entre la localisation des emplois et la localisation des zones d'habitat, en particulier d'habitat social – produit également des

inégalités en matière d'accès à l'emploi. Ce phénomène, observé à la fin des années 1960 aux Etats-Unis selon un binôme centre-périphérie (entre des *inner cities* pauvres et des couronnes concentrant les emplois), est aussi observé en Europe, où il s'exprime géographiquement de manière plus complexe. Au-delà des différences de géographie, il reste que, partout, l'isolement socio-spatial est producteur de chômage.

On devrait encore ajouter aux inégalités d'accès le rôle de la stigmatisation territoriale : *« l'injustice à laquelle les habitants sont confrontés ne consiste pas seulement en leur dépossSESSION matérielle et en l'insuffisance de leurs revenus. Leur relégation dans des quartiers pauvres les prive en outre de la maîtrise de leur propre représentation et de leur identité collective »* (Lehman-Frisch, 2009 : 10). Une stigmatisation de l'extérieur pouvant conduire en réaction à des effets de crispation identitaire. Pour Dikeç (2009), observateur des banlieues françaises, les habitants des banlieues

« ne " restent " pas seulement spatialement dans ces quartiers stigmatisés, ils sont aussi socialement et spatialement déconsidérés, comme groupes à gouverner d'en haut, à " intégrer ", à " inclure ", rejeter, ou contenir. Ils sont trop différents, trop pauvres, trop violents, pas assez intégrés, pas assez " français ", pas assez urbains. Ils sont mis au pilon de l'urbanité (remainders of urbanity) ».

Cette mise au pilon se réalise par la médiation de journalistes, d'intellectuels, de « spécialistes » et de politiques.

L'aspect dynamique de la notion « différenciation socio-spatiale », renvoyant aux processus qui conduisent à la constitution de situations spatiales socialement polarisées, nous intéresse plus particulièrement. Dans un premier temps, on dresse un constat archétypique des processus à l'œuvre. Dans un deuxième temps, on identifie les principales variables qui orientent ces processus.

Depuis les années 1970, la métropolisation a largement vidé les villes-centres de leur population. Les ménages aisés et les classes moyennes ont profité de la contraction de l'espace-temps pour résider dans un périurbain pavillonnaire symbolisant la réussite sociale et offrant un certain « retour à la nature ». Pendant le même temps, les populations vulnérables sont restées captives dans des espaces péri-centraux. Dans de nombreuses villes européennes cependant, un renversement de tendance, soit une nouvelle vague de gentrification des espaces centraux, a été observé depuis quelques années sous l'effet des politiques de régénération urbaine (Bidou-Zachariassen, 2003 ; Sociétés contemporaines, 2006 ; Espaces et sociétés, 2008).

Pour décrire les processus qui mènent à une localisation des lieux de résidence différenciée en fonction des groupes sociaux, on peut, en reprenant la proposition de

Jacques Donzelot (2004), identifier trois dynamiques principales (trois « vitesses » de la ville) : la périurbanisation, la gentrification et la relégation. Précisons-le, cette approche est de nature idéale-typique, et doit de ce fait être relativisée et adaptée à chaque « configuration socio-spatiale ». Elle constitue néanmoins, de notre point de vue, un puissant modèle de compréhension des formes et processus de désunification des territoires urbains. Les trois processus de ce que l'on peut appeler « la cinétique sociale de l'urbain » sont détaillés ci-dessous. La typologie de Donzelot nous semble trop large par rapport à notre questionnement. Ce ne sont en effet pas les grandes tendances socio-spatiales qui façonnent la géographie urbaine qui nous intéressent ici, mais uniquement les dynamiques résidentielles qui expliquent la différenciation socio-spatiale. C'est pourquoi nous proposons ici une typologie des trois vitesses donzelotiennes adaptées par rapport à notre questionnement. On parlera ainsi de périphérisation résidentielle, au lieu de périurbanisation (qui désigne plus largement une dynamique d'urbanisation à l'extérieur des couronnes urbaines). En revanche, on choisit ici de conserver les termes de relégation (paupérisation résidentielle) et de gentrification (processus par lequel le profil sociologique et social d'un quartier se transforme au profit d'une couche sociale supérieure).

La périphérisation résidentielle

Les territoires urbains s'organisent sur des aires de plus en plus vastes et discontinues. Le régime d'urbanisation en action depuis les années 1970 – dit « métropolitain » – se caractérise par la transformation du rapport spatial entre le noyau des agglomérations urbaines et les zones suburbaines et périurbaines. Il s'exprime par la formation d'espaces urbanisés de plus en plus étalés, hétérogènes et fragmentés (Cunha, 1993 ; Ascher, 1995 ; Veltz, 1996 ; Bassand, 1997 ; Dubois-Taine, Chalas, 1997 ; Cunha, Schuler, 2001 ; Bochet, 2006). Les agglomérations se dilatent, embrassant successivement des *hinterlands* ruraux par annexion et incorporation. Deux cercles emboîtés entourent le noyau dur constitué par le centre des agglomérations : une première couronne de communes suburbaines presque totalement urbanisée, et une zone périphérique en forte croissance. Les limites entre ces zones et l'espace rural sont loin d'être figées. La recomposition du front urbain se poursuit ainsi le long des axes et dans les zones interstitielles par de nouvelles implantations de citoyens travaillant et consommant, le plus souvent, dans les zones d'emploi des couronnes et des centres.

Si les structures sociales semblent indissociables de la morphogenèse urbaine (c'est-à-dire les processus pluriséculaires de transformation des villes), on observe que la différenciation sociale des espaces urbains connaît une amplification depuis qu'agit le régime métropolitain. Pour reprendre les termes d'Antonio Da Cunha (2007 : 1), l'étalement urbain généralisé que connaissent nos agglomérations a fourni aux groupes sociaux les plus aisés

« une multiplicité d'espaces, à urbanité plus ou moins complète, convenant aux styles d'habiter et à la symbolisation de la réussite sociale. Cependant, il a aussi amplifié l'écartement de l'espace social, renforcé la croissance du trafic automobile et contribué à la dégradation des ressources environnementales. Le nouveau régime d'urbanisation remet en question la définition de la ville, son mode de fonctionnement, son tissu de relations et ses usages quotidiens, sa relation à l'environnement proche et lointain. La ville extensive, avec ses divisions et ses aménagements réticulés, semble avoir rompu l'alliance entre les hommes et les lieux. »

La périurbanisation constitue un processus qui influence fortement la localisation des catégories sociales. Toutefois, les réalités sociales qui s'expriment dans les couronnes périurbaines sont très hétérogènes. Des distinctions, en fonction des contextes nationaux et locaux et de l'échelle notamment, sont nécessaires (*Articulo* n°5, 2009).

Si on limite l'analyse aux grandes agglomérations françaises, la géographie sociale des espaces périurbains reste très différenciée. Globalement, moins d'un quart des ménages urbains à bas niveau de vie habite dans un quartier de villas, alors que c'est le cas pour 35% des autres catégories de ménages (Rizk, 2003). Toutefois, alors que certaines communes de la banlieue proche accueillent de riches contribuables attirés par une proximité de la nature, d'autres concentrent des ménages aux ressources financières modestes. On note en effet aujourd'hui la présence de couches populaires surendettées dans les lotissements bas de gamme les plus éloignés des centralités (Guilly, 2008). La précarité, et en particulier la présence de populations au chômage, semble se déplacer vers des espaces périurbains qui ressemblent de plus en plus à des poches de pauvreté (Noyé, 2008), voire à des poches « d'exclusion spatiale » (Guilly, Noyé, 2006 : 36). La maison individuelle, dans ce contexte, a perdu le rôle de promotion sociale qu'elle pouvait avoir par le passé.

Ce constat alarmant n'est pas valable partout. Dans les couronnes périurbaines des agglomérations helvétiques par exemple, on trouve tendanciellement plutôt une sur-représentation des classes moyennes (Cunha, Both, 2004 ; Bochet, 2006). Que ces exemples ne nous trompent pas toutefois : derrière des contenus différents – concentration de ménages plutôt aisés, ou de familles plutôt en situation précaire – les communes et quartiers qui composent le périurbain forment toujours un paysage social contrasté. Au-delà des différences contextuelles, la périphérisation résidentielle participe à la polarisation sociale de l'espace urbain à l'échelle des agglomérations.

La gentrification

Le phénomène de gentrification, dans sa définition originale (Glass, 1963), désigne le retour en ville des classes aisées périurbaines. Ce terme peut être lu comme une

retraduction des fondamentaux de l'écologie urbaine, tels que théorisés par la première École de Chicago. Des espaces centraux en transition sont investis par des groupes sociaux qui diffèrent de leurs populations d'origines (invasion). Ces groupes prennent le dessus (dominance) puis se substituent à la population originelle (succession).

À un stade précoce de la mutation, les pionniers de la gentrification, bénéficiant en particulier de fort capital culturel, côtoient les catégories populaires dans un même espace (Lévy, 2003). Cependant, cette hybridation correspond le plus souvent à un arrêt sur image ; quasi inéluctablement, la tendance se poursuit, en même temps que la désirabilité de ces espaces, mis au goût du jour par les élites culturelles, augmente. Ces quartiers en voie de gentrification entrent alors dans le champ des aspirations résidentielles des classes moyennes et aisées qui s'y installent massivement, contribuant à un renchérissement généralisé du marché foncier et des loyers. Ces évolutions induisent l'érosion d'un parc locatif bon marché qui faisait office de fait de parc social (Noyé, 2008). Une érosion qui provoque l'éviction progressive, hors de ces espaces, des populations les plus vulnérables (pour une synthèse compréhensive très complète sur cette question, se référer à l'ouvrage de Lees, Slater, Wyly, 2008).

Pour expliquer les causes de la gentrification, deux modèles ont été proposés principalement. Pour les tenants du premier modèle, dit du *rent gap* (Smith, 1984 ; Hamnett, 2005), la reconversion des centres-villes – et le retour des catégories socioprofessionnelles actives dans les processus de gentrification – a été possible en raison de l'existence d'un différentiel favorable entre la valeur du marché et la valeur potentielle des biens immobiliers.

Les partisans du second modèle, dit du *life style choice* (Ley, 1996 ; Valentine, 2001), partent du postulat que la consommation de biens immobiliers, comme n'importe quel autre bien, joue un rôle dans la formation des identités individuelles. Cette quête d'identité, qui passe par le choix d'un style de vie et par la consommation des signes qui lui sont associés, expliquerait le retour en ville de la nouvelle classe moyenne.

De nombreux travaux montrent l'expression des mêmes processus dans les grands villes françaises, mais également dans les villes moyennes (Rousseau, 2008 ; 2010). À Paris, Anne Clerval (2010) a pu montrer la profonde transformation par la gentrification des quartiers populaires depuis les années 1980. À Lyon, les travaux de J.-Y. Authier (1997) ont de la même manière pu mettre en lumière des processus d'embourgeoisement des quartiers centraux anciens.

De tels processus de gentrification ne semble pas – pour l'instant – concerner les villes suisses, d'après Cunha (2008). À partir de l'étude des dynamiques démographiques des agglomérations suisses ainsi que celle des flux résidentiels dans l'agglomération lausannoise, l'auteur montre que les flux intra-agglomération restent défavorables aux

viles centres. Les personnes qui quittent le centre n'appartiennent pas uniquement à la classe professionnelle supérieure, mais aussi aux catégories socioprofessionnelles moins qualifiées. Elles se distinguent cependant par leur destination : les premières s'installent en périurbain alors que les seconds déménagent dans les communes suburbaines. Le cycle de vie constitue pour l'auteur un facteur plus décisif que le niveau socio-économique dans la composition démographique des villes-centres. Les ménages familiaux continuent en effet d'être surreprésentés dans les zones périurbaines, alors que les ménages non familiaux ou composés d'une ou de deux personnes le sont dans le centre.

Les pertes démographiques qui ont caractérisé les villes-centres depuis les années 1970 tendent tout de même à se stabiliser. L'explication avancée par Cunha est que la ville-centre capte la majorité des flux d'immigration, ce qui permet de stabiliser sa déprise démographique. Cependant la ville-centre ne polarise pas les classes socio-économiquement aisées au détriment des autres. En effet, la nouvelle population issue des migrations internationales liées à la globalisation a un double profil : elle compte autant de dirigeants et de cadres que d'ouvriers peu qualifiés.

La notion de gentrification s'est cependant modifiée sous l'effet des transformations récentes du processus lui-même. Une interprétation nouvelle du terme prend en compte les effets liés à la reconversion résidentielle d'anciennes friches industrielles sur les tissus socio-économiques. Cette compréhension élargie du phénomène est nécessaire dans un contexte où les effets d'éviction sociale ne sont plus aussi directs et visibles que dans les processus de gentrification à l'œuvre dans les années 1980, en Grande-Bretagne en particulier. Cette *new-build gentrification* (Davidson, Lees, 2005) serait en émergence dans les villes suisses (Rérat *et al.*, 2008 ; 2010). L'analyse des chercheurs suisses montre que la déprise des centres tend à se stabiliser sous l'effet des seules migrations intra-nationales. Ce réinvestissement du centre-ville se fait au profit de l'ensemble des catégories socio-professionnelles, mais de manière particulièrement forte pour les catégories supérieures. Cependant, l'attractivité des villes-centres pour les classes aisées ne semble pas être accompagnée d'un effet d'éviction direct, et ne peut donc être caractérisée de gentrification au sens classique du terme.

Deux explications sont donc avancées pour expliquer la stabilisation de la déprise démographique des centres en Suisse : les migrations internationales bi-polaires d'une part, et la diminution du nombre de départs des autochtones appartenant aux catégories socio-professionnelles supérieures d'autre part. Si l'on ne peut conclure, à l'aune de ces résultats, à une gentrification des villes suisses, un élément fondamental ressort tout de même de ces premiers travaux. Un changement de tendance se dessine sous la forme d'une augmentation de la demande des ménages de catégorie socioprofessionnelle supérieure pour vivre en ville, et ce même s'ils restent encore

majoritairement attirés par le périurbain. Ce renversement de dynamique est voulu et fortement encouragé par les politiques d'urbanisme et de logement, qui pourraient à terme engendrer un retour en ville des catégories socio-professionnelles supérieures.

La gentrification est un phénomène clé pour comprendre la mutation tant physique que sociale des villes-centre. Il ne s'exprime toutefois pas avec la même intensité dans toutes les villes et, comme le montre l'exemple des villes suisses, il reste dans certains contextes encore peu opérants. De notre point de vue, cette différenciation est probablement imputable à un effet d'échelle. Il est en effet possible, en Suisse, de résider dans un espace périphérique doté d'une très grande qualité de cadre de vie tout en bénéficiant d'une bonne accessibilité aux aménités des centres urbains – situation qui est impossible dans les grandes métropoles.

La relégation

La relégation est le troisième processus qui permet de décrire l'écartement socio-spatial des espaces urbains. La concurrence pour l'espace implique une relégation pour les populations les moins favorisées, qui tendent à se concentrer dans les espaces les moins « désirables ». Ces espaces connaissant progressivement une paupérisation résidentielle.

La relégation conduit à la constitution de ce que Frey (1999) a appelé la A-Stadt pour les espaces centraux, concentrant des populations âgées, pauvres, seules, étrangères et sans emploi (*Alte, Arme, Alleinstehende, Auszubildende, Ausländer et Arbeitslose*). Dans les espaces suburbains, la relégation concerne davantage des populations jeunes.

Les populations vulnérables qui subissent ces processus de relégation sont captives. Donzelot insiste sur la nature contrainte de l'entre soi qui caractérise leur relation, « *au sens où le libre choix figure pour une part bien minime dans la constitution de leur voisinage* » (2004 : 6).

Ce processus connaît une expression géographique différenciée. La relégation se lit davantage dans les *innercities* aux Etats-Unis, alors qu'elle concerne plutôt le suburbain et tout particulièrement les grands ensembles en France. Mais la relégation ne concerne de loin pas l'ensemble des banlieues, mais certains quartiers précarisés péri-centraux ou suburbains (voire pour de rares cas périurbains), enclavés dans des agglomérations de plus en plus extensives (Guilly, Noyé, 2006).

En France, ces situations de relégation sont identifiées à travers des critères statistiques, comme le taux de chômage, l'échec scolaire, la part des jeunes de moins de vingt ans et la part de la population étrangère, et labellisées zones urbaines sensibles (ZUS). Environ 700 quartiers sont classés sous cette dénomination, regroupant 8% de la population totale. Leur implantation reste variable, mais dans une très grande

majorité, ces ZUS sont localisées dans les premières couronnes. Dans les aires urbaines de Paris et Lyon, on trouve également quelques ZUS encore plus éloignées du noyau central (Guilly, Noyé, 2006).

Ces trois processus – périphérisation résidentielle, gentrification, relégation – orientent la distribution des groupes sociaux dans l'espace urbain. Plusieurs paramètres explicatifs ont pu être mis en évidence pour expliquer les processus de polarisation des villes : en particulier le fonctionnement des marchés foncier et immobilier (Grafmeyer, 1994), le choix résidentiel relatif (lié à la recherche d'un style de vie assorti de distinction sociale – Bourdieu, 1979) ainsi que le rôle des politiques publiques (Préteceille, 1995). Ces trois paramètres n'ont pas agi avec la même intensité au cours du temps, déployant dans l'espace urbain des figures de différenciation socio-spatiale en perpétuelle recomposition.

3.3. Les facteurs de production des inégalités urbaines

Il n'est pas toujours aisé de distinguer les processus des facteurs de causalité. Les processus de périphérisation résidentielle, de gentrification et de relégation présentés ci-dessus permettent de décrire la manière dont la ville est traversée par des figures de différenciation socio-spatiales. De la même manière, on a pu montrer que l'expression d'héritages pénalisants et l'installation d'émetteurs de nuisances, ou encore des déficits d'entretien configurent des cadres de vie aux qualités différenciées. Mais l'identification de ces processus n'apporte pas de réponse à la question causale. Ce chapitre a ainsi pour but de déceler, derrière les processus observés plus haut, les facteurs permettant d'expliquer la production des inégalités urbaines.

3.3.1. Le rôle des marchés foncier et immobilier

La compétition pour le sol, et les profits immatériels (qualité de vie, prestige) et financiers (rente foncière) qui lui sont associés, demeure le principal facteur déterminant la structure sociale de l'espace urbain. L'accessibilité à un espace résidentiel désiré, soumis à la loi du marché, reste donc essentiellement déterminé par le revenu (Castells, 1972). Sous cet angle, le marché opère comme un véritable processus d'exclusion.

Les études montrent (voir Laigle, 2005b) que le renouvellement des inégalités dans l'espace urbain est principalement le fait des évolutions différenciées de la hiérarchie des valeurs foncières entre les quartiers et communes d'une agglomération et du parc de logement. « *Le déficit global de logements, mais surtout le décalage entre une offre de logement dont la qualité évolue vers le haut et une demande sociale dont la*

solvabilité ne cesse de baisser, sont les éléments majeurs de cette situation » (Marpsat, 2008 : 80). Il faut rappeler ici l'importance du coût du logement, qui représente en France environ 25% du budget d'un ménage.

Situation, site et état du parc immobilier

Trois éléments sont incontournables dans le marché foncier et immobilier : la situation, le site et le type de parc immobilier. La valorisation économique des morceaux de ville, relative et évolutive, est très fortement liée aux centralités en recomposition. La distance au centre de l'agglomération, où se concentrent encore les emplois et les services, constitue un premier critère, et ce depuis le Moyen-Âge : « *plus on approche du centre, plus les terrains sont chers* » (LeGoff, 1998 : 109). L'espace urbain n'étant pas isotrope, on distingue d'importants contrastes en termes de valeur foncière ou immobilière entre des régions périphériques, dont l'ouverture sur la ville ou l'enclavement relatif sera déterminé par la présence ou l'absence d'un axe routier ou d'une voie rapide de transports en commun.

Les caractéristiques du site sont également déterminantes, et si les systèmes de valeurs évoluent en fonction des époques, le temps ne change rien à ce principe. La topographie, la vue, la présence d'équipements publics de qualité (parcs des beaux quartiers, écoles de bonne réputation, etc.) ou au contraire d'éléments connotés négativement influencent la valorisation possible du foncier et la « couleur sociale » du quartier. « *Historiquement la qualité de l'environnement – assortie d'une valorisation foncière – a été un facteur de ségrégation sociale* » (Theys, 2002). On a souligné à ce titre le rôle des tanneries et boucheries au XIX^{ème} siècle. Aujourd'hui, la présence d'une usine de traitement des déchets par exemple induit peu ou prou les mêmes effets sur la valeur foncière et immobilière.

En économie de l'immobilier, cette idée peut être exprimée par le modèle des prix hédoniques. Ce modèle repose sur le simple constat que la proximité d'un cadre de vie agréable et de qualité influence les prix de l'immobilier. Autrement dit, comme le prix d'un bien dépend de ses caractéristiques et des services qu'il rend, le marché immobilier va traduire d'une certaine façon les agréments et les désagréments procurés par un cadre de vie. Toutes les qualités du cadre de vie (y compris les vues sur le grand paysage ou encore l'accessibilité) sont intégrés dans les prix. En proposant le modèle des prix hédoniques, les économistes ont ainsi essayé d'appréhender la problématique des différences de cadre de vie, certes non pas dans une visée de réduction des inégalités, mais bien dans une perspective libérale de localisation optimale par rapport à la demande.

Le type et l'état du parc immobilier, et plus largement la morphologie des quartiers joue un rôle considérable, bien qu'il n'y ait jamais de totale homogénéité. À

l'opposition classique des quartiers neufs et anciens, et à la géographie contrastée des tailles de logement qui lui est corrélée, s'ajoute l'opposition logement individuel/logement collectif, auquel il convient encore d'ajouter le paramètre du cycle de vie des bâtiments. Le taux de régénération du parc immobilier est à cet égard déterminant : on a montré ailleurs (Bonard, Apothéloz, 2008) la stratigraphie sociale des îlots dégradés des bas quartiers de l'hypercentre lausannois délaissés pendant près d'un siècle et demi ; on aurait pu de même illustrer l'évolution lente mais graduelle de la structure de la population habitant les grands ensembles.

Mais l'on aurait tort de tout rapporter aux caractéristiques matérielles objectives : « *les valeurs foncières et immobilières dépendent elles-mêmes en partie des caractéristiques sociales des habitants, de telle sorte que des enjeux proprement économiques interfèrent avec ceux liés à la composition sociale de l'environnement résidentiel* » (Grafmeyer, 1996 : 213). L'inégale notoriété des lieux induit une lecture topologique de la ville, au point que parfois l'adresse vaut presque pour condition sociale (Jaillet, 1999).

3.3.2. La part du choix résidentiel des ménages

La localisation des individus et des groupes sociaux dans l'espace urbain n'est pas le seul reflet des valeurs foncières et immobilières. L'être humain n'agit pas exclusivement en fonction de ses ressources financières. C'est un être social et culturel qui réalise des choix en fonction de préférences personnelles à un instant donné. Les habitants adaptent ainsi leur désir d'habiter à un stock de logement à disposition, participant par là à une organisation spatiale : « *le parc de logement, les modes d'habiter et l'organisation de l'espace urbain portent inévitablement la marque des aspirations résidentielles* » (Cunha *et al.*, 2007 : 7). La différenciation socio-spatiale ne peut pas être comprise sans tenir compte de la somme des décisions individuelles. D'une certaine manière, la polarisation sociale de l'espace peut « *apparaître comme l'effet agrégé des choix que les individus opèrent sous la contrainte de leur possibilités financières* » (Grafmeyer, 1996 : 214).

Dès les années 1930, l'École de Chicago a montré le rôle de la compétition pour le sol et ses effets sur la géographie sociale des villes. Derrière les différents modèles développés par cette École, l'idée fondatrice est celle de rente de situation, qui traduit un avantage donné par le seul fait d'occuper une situation stratégique ou privilégiée. Les acteurs des villes, à la recherche de cette rente de situation, entrent ainsi en concurrence pour occuper le site de la ville qui leur est le plus favorable.

Depuis ces premiers modèles, la compréhension du rôle des préférences individuelles et des stratégies résidentielles s'est affinée. Selon le modèle de Campbell, Converse et

Rodgers (1976), la satisfaction résidentielle dépend des attributs de la localisation résidentielle – ce que l'on pourrait appeler les caractéristiques objectives du cadre de vie (offre d'espace disponible, services et équipements à proximité, etc.). Ces caractéristiques sont appréhendées par chaque individu en fonction de ses caractéristiques personnelles (âge, revenu, niveau socio-culturel, etc.), lequel va évaluer ces « attribus perçus » d'après des standards de comparaison.

Le choix résidentiel peut ainsi être considéré comme un arbitrage, effectué par les individus en fonction de leurs capacités économiques, entre le logement et les aménités offertes, intégrant les contraintes de transport liées à la localisation du logement dans l'espace urbain.

Dans le choix résidentiel d'un individu, deux paramètres clés peuvent être distingués : la position dans le cycle de vie d'une part, et la recherche d'un style de vie offert par la localisation résidentielle d'autre part.

La position dans le cycle de vie

La position dans le cycle de vie joue un rôle déterminant dans le choix résidentiel. La théorie du cycle de vie postule que la probabilité de changer de lieu résidentiel et le choix de la destination varient selon la position de l'individu dans le cycle de vie.

Les besoins en logement et en « situation géographique » d'un individu varient dans le temps. On peut observer que les populations de jeunes en formation ou qui sortent sur le marché du travail tendent à habiter dans les espaces centraux, riches en « proximités ». La logique de la proximité des sites de formation, puis du marché de l'emploi prédomine à ce stade. Par la suite, avec la mise en ménage et la constitution familiale (généralement avec l'arrivée du second enfant – voir Cunha *et al.*, 2007), les individus optent pour une localisation sub- ou périurbaine. Ce choix résulte de la recherche de plus d'espace résidentiel, mais également de la disponibilité d'un foncier destiné à l'accession en propriété. Pour les populations vieillissantes retraitées enfin, on observe une volonté de retour au centre. Le besoin d'équipements et de services, notamment sanitaires, associé à une mobilité quotidienne plus difficile sont les paramètres principaux qui orientent ce choix.

Signalons toutefois que ce modèle généraliste tend à perdre en validité avec les mutations contemporaines de la structure familiale (augmentation des familles monoparentales notamment). Par ailleurs, s'il s'applique très bien pour les villes petites et moyennes, nous faisons l'hypothèse que la position dans le cycle de vie pourrait être moins décisive dans les très grandes agglomérations, en raison de l'importance des effets de la distance (au centre, aux aménités, aux équipements).

La recherche d'un « style de vie »

Avec la position dans le cycle de vie, la recherche d'un style de vie est un autre paramètre déterminant dans le choix résidentiel. Sans ignorer la grande diversité qui caractérise les préférences individuelles, on peut construire un binôme formé de deux figures archétypiques d'aspiration résidentielle. La première figure répond à un désir de s'abstraire de la ville et de ses nuisances : on pourrait la schématiser par la maison à la campagne. La seconde renvoie au contraire au désir de maximiser son utilisation de la ville : on pourrait la schématiser par le *loft* au centre-ville.

La première figure, la maison à la campagne, répond à un désir d'accès à la propriété d'une part, de bénéficier de surface plus grande, de jouir d'un jardin souvent, mais également de fuir le centre-ville bruyant et pollué pour « se rapprocher de la nature ». Une étude récente a montré, pour le cas de Lausanne, que les dimensions « cadre de vie » et « surface du logement » prévalent sur la dimension « accessibilité » (proximité des services de base et du lieu du travail) dans les aspirations résidentielles (Cunha *et al.*, 2007). La maison individuelle reste un mode d'habitat très demandé, même si des signes montrent aujourd'hui un certain affaiblissement. Les alternatives à la villa individuelle périurbaine, offrant une qualité de cadre de vie similaire mais situées dans le tissu urbain central ou périurbain central constituent semble-t-il une niche de plus en plus attractive.

La seconde figure est celle du *loft* en centre-ville. Cette figure répond à un désir d'habiter dans un quartier vivant, diversifié, avec une grande mixité de fonctions, à proximité des opportunités culturelles, de loisir, mais elle permet également une grande proximité des emplois hautement qualifiés concentrés dans les centres urbains. Ce mode de vie, qui valorise un certain « hédonisme de la centralité », permet à l'individu, au quotidien, d'éviter de longs et fastidieux trajets pendulaires et de préférer une mobilité douce, en particulier piétonne. Pour l'individu qui aspire à cette forme de vie très urbaine, les espaces publics (rue, marché, parcs publics, etc.) et semi-publics (terrasses de bistro, expositions, etc.) sont le support d'une maximisation des interactions sociales et d'une mise en scène de soi.

On aurait pu décliner d'autres figures archétypiques associées à différentes aspirations en terme de mode de vie. Mais ce qui compte ici, c'est de mettre en exergue que la valorisation différencielle de ces figures en fonction des groupes socio-économiques ou socio-culturels, ou en fonction des catégories de tranche d'âge, participe à la différenciation sociale dans l'espace urbain.

L'entre-soi : entre choix, nécessité et contrainte

Le simple jeu des revenus et des prix fonciers et immobiliers ne suffit pas à expliquer les regroupements territoriaux (Grafmeyer, 1996). La part du choix résidentiel, on l'a

dit, intervient dans l'explication de la différenciation socio-spatiale : les acteurs dominants dans le système socio-économique urbain « *s'approprient systématiquement les espaces urbains dont l'accès est aisé et dont la qualité et le site sont prestigieux. Les autres acteurs, plus ou moins docilement, occupent et se collent dans les espaces restants* » (Bassand, 1997 : 162).

Le choix résidentiel n'est pas réalisé uniquement en fonction de la position dans le cycle de vie et des aspirations relatives à un mode de vie. L'habitat constitue un facteur de démarcation et d'ascension sociale : derrière le choix résidentiel s'expriment des logiques de distinction sociale. La préférence pour un environnement socialement homogène intervient dans les stratégies résidentielles des ménages.

Pour Castells (1972 : 219), le principe essentiel qui influence la distribution des ménages dans l'espace « *est le prestige social, dont l'expression positive est la désirabilité sociale (préférence pour des voisins semblables) et l'expression négative, la distance sociale (rejet de voisins différents)* ». Si la proximité physique de gens socialement éloignés, vécue comme promiscuité, est perçue comme intolérable (Bourdieu, 1993), une forme d'agrégation plus ou moins choisie de populations aux profils socio-culturels et économiques similaires semble aussi se vérifier.

L'entre-soi répond à un véritable choix pour les classes aisées. En plus des logiques de distinction, celui-ci répond à un souci très financier. L'environnement social d'un quartier, soit les caractéristiques des personnes occupant le voisinage, est constitutif, d'une certaine manière, de la valeur du patrimoine bâti. Cet entre-soi se produit, « dans les beaux quartiers », par un filtrage social qui est réalisé notamment par une action soutenue de contrôle de la structure locale de l'offre de logement (voir à ce sujet Pinçon, Pinçon-Charlot, 2007). Pour d'autres catégories sociales, l'entre-soi peut manifester une stratégie identitaire ou un choix de vie communautaire (en lien parfois avec la religion). La recherche de l'entre-soi peut encore être comprise comme le résultat d'un ressentiment d'insécurité – une « psychogéographie de la peur » (Davis, 1990 ; Soja, 2010) – se manifestant sous sa forme extrême dans la multiplication des *gated-communities*.

L'entre-soi n'est toutefois pas un choix pour tous. Pour les groupes sociaux les plus défavorisés, notamment les populations récemment immigrées, l'agrégation est souvent une nécessité (l'agrégation identitaire constituait une base de protection pour les Protestants de Belfast par exemple). Ces populations ont besoin de réseaux d'entraide, de services et commerces spécialisés qui se trouvent concentrés dans certains quartiers. Cette agrégation peut être transitoire, dans un parcours social ascendant, mais cela semble être de moins en moins le cas dans une société où, pour bon nombre d'observateurs, l'ascenseur social est en panne.

Il faut enfin rappeler le peu de liberté qui subsiste parfois dans les choix résidentiels : la possibilité de choisir son lieu de résidence et plus largement son parcours résidentiel est inégalement partagée. Comme l'ont montré Harvey et Chatterjee (1974), les choix individuels s'inscrivent dans un espace décisionnel et dans des conditions d'accès à l'information qui en limitent énormément la réalité tant et si bien qu'ils tendent surtout à se conformer à la structure socio-géographique existante et à la renforcer.

3.3.3. La responsabilité des politiques publiques locales

Le modèle de compréhension de la production d'inégalités urbaines doit être complété par l'intégration des effets de la régulation des politiques publiques. D'une part, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, parmi d'autres segments des politiques publiques touchant aux territoires, ont une influence sur les processus de qualification et de déqualification des cadres de vie. D'autre part, ces politiques publiques à incidence spatiale influencent les processus de différenciation socio-spatiale. Ce constat invite donc à questionner, de manière générale, le rôle et la responsabilité du politique dans la genèse de situations inégalitaires. On se limitera ici à questionner les effets des politiques d'aménagement et d'urbanisme menées à l'échelle urbaine (qui comprend précisément l'échelon métropolitain et l'échelon communal), sans omettre le fait que les choix réalisés localement sont toujours encadrés (c'est-à-dire à la fois orientés et limités) par les échelles institutionnelles supérieures.

Ces analyses critiques nécessitent d'être contextualisées. Chaque situation urbaine a ses caractéristiques, et chaque Ville apporte des réponses « originales » aux problèmes rencontrés (la bipolarisation de l'espace urbain, ou la concentration d'inégalités spatiales, s'expriment avec des intensités différentes selon que l'on se situe en Amérique du Nord, en France ou en Suisse par exemple). L'évaluation du degré de responsabilité de la force publique relève ainsi d'une appréciation toujours complexe et nuancée ; elle mène sur une pente glissante, et demeure très exposée aux critiques et contestations.

Plusieurs points de vue, exposés ci-après, s'opposent sur cette question. Pour certains observateurs, la persistance des inégalités urbaines – ou dans certaines situations l'augmentation de ces inégalités – démontre *a minima* l'inefficacité des politiques menées. L'accusation va parfois plus loin : les politiques publiques locales portent selon les observateurs les plus critiques une responsabilité directe dans la production des inégalités. Pour d'autres analystes, l'échelon public local est pratiquement impuissant. D'une part, parce qu'il manque des compétences nécessaires pour traiter les problèmes rencontrés – des compétences qui restent l'apanage des niveaux supérieurs de décision (Département, Région, État). D'autre part, car les grandes forces qui dessinent les formes et contenus des espaces urbains relèvent désormais de

processus économiques qui s'expriment à l'échelle globale. Selon encore un troisième point de vue, les contraintes évoquées plus haut limitent certes le pouvoir de l'échelon local, mais celui-ci joue néanmoins un rôle déterminant. C'est le point de vue qui sera défendu ici.

Les inégalités urbaines, externalités de la Ville « entrepreneuriale » ?

Selon un premier point de vue, le renforcement des inégalités urbaines est directement lié à une profonde mutation de la logique de fonctionnement associée à un remaniement des priorités que connaissent les gouvernements urbains depuis une vingtaine d'années. Ce revirement, dénommé le tournant entrepreneurial (Harvey, 1989), est caractérisé principalement par la montée en puissance des logiques d'entreprise dans la manière de gouverner à l'échelle locale. Un revirement qui s'impose pour des Villes désormais impliquées dans une concurrence accrue, au sein d'une économie de plus en plus mondialisée.

Le tournant entrepreneurial s'opère dans le cadre d'une néolibéralisation plus ou moins marquée selon les contextes. La néolibéralisation est un processus complexe, qui comprend entre autres, pour reprendre les termes de Purcell (2009 : 40),

« l'extension progressive des relations du marché capitaliste à de nouveaux registres de la vie sociale, qui consolident et renforcent les droits de la propriété privée et minent les dispositions sociales de l'État-providence keynésien, en augmentant les financements publics en faveur de l'accumulation du capital (infrastructure, transferts de technologie, investissements publics dans des projets d'aménagement foncier privés), en réduisant et en éliminant la taxation des entreprises, en « délocalisant » les fonctions gouvernementales vers un réseau complexe d'agences non étatiques ou quasi étatiques, et en développant de nouvelles manières de discipliner tous ceux qui sont mis au ban par l'économie de marché. »

Dans un contexte dominé par les logiques associées à la néolibéralisation, la compétitivité des territoires et le développement économique tendent à dominer l'agenda politique. Ce changement de priorité s'accompagne d'un revirement des budgets publics, davantage orientés vers des investissements dans l'environnement construit et la restructuration du marché du travail, que vers des objectifs « sociaux » (par exemple le financement de logements à loyer modéré – Laigle, Tual, 2007).

Le tournant entrepreneurial voit aussi le renforcement du poids des acteurs privés dans le gouvernement urbain, marquant la transition vers ce qui tend à devenir une gouvernance des villes (Legalès, 1995). Les villes (comme les citoyens) sont désormais déclarées responsables de leur sort dans un environnement régi par la logique de marché. Une autonomisation qui les rend moins puissantes qu'elles n'en ont

l'air : « *les accomplissements de la gouvernance néolibérale signalent [...] une perte d'autonomie politique et une capacité amoindrie pour les institutions démocratiques à l'échelle urbaine* » (Brawley, 2009). Dans le raisonnement de Lisa Brawley, les *buildings* et autre *mall* qui signent physiquement le développement des espaces urbains signalent d'une certaine manière l'impuissance de la gouvernance urbaine vis-à-vis des pouvoirs – opérant à des échelles transnationales – qui ont pris le contrôle des institutions et des biens publics à des fins lucratives privées. Cet affaiblissement de la maîtrise publique des processus de transformation de la ville par l'économie n'est pas sans effet sur les inégalités urbaines :

« Participant d'une logique de l'excellence visant à améliorer la compétitivité des villes, les politiques locales pouvaient difficilement dans le même temps contribuer à l'atténuation des écarts socio-spatiaux [...]. La production des lieux par l'économie n'est pas un phénomène nouveau. Mais ce qui est sans doute nouveau aujourd'hui, c'est l'usage à la fois plus sélectif et plus régulé que le marché fait de l'espace urbain et qui contribue probablement à sa fragmentation » (Jaillet cité par Laigle, 2005b : 16).

En suivant ce point de vue, on pourrait conclure que les pouvoirs publics locaux produisent intentionnellement des inégalités urbaines. On ne saurait bien sûr être d'accord avec un tel raisonnement. Sans nier la prégnance de l'économie globalisée sur le fonctionnement et les choix des gouvernances urbaines, il nous semble à la fois exagéré et simpliste de réduire l'action locale à une volonté intentionnelle de création d'inégalités. Il nous semble que si les politiques locales échouent souvent à réguler les inégalités, c'est dans les priorités et les manières de faire – parfois injustes, naïves ou malhabiles – que doit être cherchée la responsabilité de la sphère publique locale.

Une impuissance de l'échelon local face à des dynamiques macro-économiques globales ?

Selon un second point de vue, les politiques publiques locales seraient impuissantes face à des dynamiques socio-économiques qui les dépassent. Il est vrai, la globalisation de l'économie, caractérisée par l'expansion des échanges commerciaux et l'internationalisation des flux financiers, a des effets directs sur les tissus économiques locaux. Les villes sont en effet modelées aujourd'hui par des dynamiques macro-économiques qui s'expriment à des échelles trans-nationales. Ces processus économiques mondiaux se manifestent localement par des recompositions à la fois rapides et imprévisibles. La globalisation, produisant une mise en compétition généralisée des territoires, apparaît ainsi à l'échelle urbaine, à la fois comme une source d'opportunités et comme une menace de déstabilisation.

La production d'inégalités urbaines n'est pas indépendante de ces grandes lames de fond économiques. Elle en est même dans une large mesure un révélateur. Les inégalités ne sont pas la simple concentration spatiale de pathologies endogènes, mais la manifestation de processus globaux et complexes qui touchent toutes les agglomérations.

La mondialisation de l'économie se traduit à l'échelle urbaine par des transformations structurelles (concentration des fonctions globales, comme les activités de commandement et de contrôle, les services avancés aux entreprises, etc.), et tendent à produire un renforcement de bipolarisation sociale et urbaine, entre une classe de service globale et un nouveau prolétariat tertiaire peu qualifié (Sassen, 1991). La différenciation socio-spatiale est ainsi le résultat de l'évolution des systèmes urbains indexée sur celle des systèmes économiques. Autrement dit, « *le système économique produirait de l'inégalité laquelle se traduirait spatialement par l'assignation inégale de catégories sociales* » (Baudin, 2003 : 10). Les gouvernements locaux demeurent très faibles face à des enjeux qui les dépassent. Pour Legalès (1995 : 75),

« le gouvernement des villes est soumis à une double contrainte : l'impératif de développement économique et la logique de compétition qui lui est associée, d'une part, la lutte contre l'exclusion sociale ou au moins sa gestion politique, d'autre part. Traduire ces contraintes en réponses politiques efficaces est difficilement réalisable dans le cadre étroit du gouvernement local. »

Si les villes sont certes désormais inscrites dans un réseau d'échange globalisé, nous sommes pourtant d'avis qu'elles continuent à avoir un certain pouvoir pour influencer les modalités de leur développement et lutter efficacement contre les inégalités urbaines. On se penche ainsi dans les deux prochaines sections sur deux composantes essentielles du pouvoir local : les compétences et les ressources financières.

Les compétences de l'échelon communal et la fragmentation du pouvoir

La répartition des compétences entre les différents niveaux institutionnels apparaît comme une limite importante à la marge de manœuvre de l'échelon communal. Grossièrement, on peut dire pour le cas français que les Régions sont en charge du développement économique et de l'aménagement du territoire, les Départements de l'action sociale, et les Communautés d'agglomération et les communes du développement urbain (Laigle, 2005b). D'après cette même chercheuse, on peut observer, en caricaturant, que les risques sont « de compétence » des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales, l'accompagnement et les réparations pour des habitants et des territoires sont l'apanage de l'action sociale, le rééquilibrage territorial par la fiscalité et la redistribution dépendent de l'action

économique, les ressources et infrastructures, la requalification des espaces publics, le désenclavement des territoires défavorisés appartiennent aux politiques urbaines.

Néanmoins, malgré cette fragmentation du pouvoir entre les échelles, l'échelon communal détient un nombre important de compétences. Il n'est pas inutile de rappeler ici les principales compétences relatives au traitement des inégalités urbaines (DILA, 2010) :

- L'aménagement du territoire et l'urbanisme : élaboration du SCOT (schéma de cohérence territoriale qui a remplacé le schéma directeur, présentant le projet d'aménagement et de développement durable et fixant les objectifs des politiques d'urbanisme dans les domaines de l'habitat, le développement économique, le transport, etc.), élaboration des PLU (plans locaux d'urbanisme, qui ont remplacé les plans d'occupation des sols), délivrement des permis de construire, zones d'activités, assainissement, protection des sites, entretien de la voirie communale ;
- Le logement : participation à la définition du PLU (programme local de l'habitat qui fixe les objectifs et les principes d'une politique destinée à répondre aux besoins en logements et à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale – pour les communes au sein d'un établissement public de coopération intercommunale), compétences en matière de logements sociaux et étudiants ;
- L'action économique : participation notamment au financement des aides directes aux entreprises ;
- L'action sociale et l'enseignement : gestion des garderies, crèches, foyers de personnes âgées, gestion de la construction, de l'entretien et de l'équipement des établissements d'enseignement ; etc.

Comme le montre ce bref panorama, les communes détiennent les principales compétences institutionnelles pour orienter le développement morphogénétique et social du territoire urbain. Une question subsidiaire demeure, renvoyant aux moyens financiers dont disposent les collectivités locales pour répondre à ces responsabilités. Il ne suffit pas, en effet, d'avoir les compétences pour maîtriser la forme du développement local. Encore faut-il que les moyens suivent.

Les ressources financières des collectivités locales

La question des ressources financières de l'échelle locale fait l'objet d'un vaste débat. Pour de nombreux observateurs, le transfert de compétences à l'échelle communale s'est réalisé sans suffisamment de moyens (Jablon, 2007 ; pour le cas canadien voir Albo, 2009).

Les transferts et dotations de l'État aux collectivités locales constituent la seconde catégorie de ressources en ordre d'importance (environ 30 % des recettes totales, DILA, 2010). Pour les collectivités locales, l'essentiel des rentrées financières – un peu moins de 50% – provient des impôts et taxes, directes (essentiellement quatre taxes : la taxe d'habitation payée par les particuliers et les entreprises, la taxe sur le foncier bâti acquittée par les propriétaires d'un terrain, la taxe sur le foncier non bâti et la taxe professionnelle payée par les entreprises) et indirecte (ex : taxe locale d'équipement, versement destiné aux transports en commun, etc.).

La troisième ressource des collectivités territoriales (9 % des recettes) est l'emprunt, exclusivement affecté aux nouveaux investissements. Les programmes d'investissement et le recours à l'emprunt qui en découle varie fortement en fonction des cycles macro-économiques. Depuis une quinzaine d'années, les collectivités locales tendent à faire davantage appel à leurs fonds propres pour financer la réalisation d'équipements (DILA, 2010).

Les autres ressources représentent environ 12% des recettes totales des collectivités territoriales. Parmi elles, on peut citer notamment les recettes tarifaires (provenant principalement de la vente de biens ou de services aux usagers), les recettes patrimoniales (comme l'exploitation forestière par exemple) et les fonds structurels européens.

Cette répartition des ressources montre la très grande indépendance financière des communes. Avec une part essentielle des moyens provenant de leurs propres canaux, les communes sont véritablement actrices de leur développement. Mais cette répartition tend à renforcer en même temps les inégalités de position : les communes attractives, au bénéfice de rentrées fiscales importantes, sont renforcées, alors que celles qui souffrent d'un déficit d'attractivité sont d'une certaine manière pénalisées par une relative incapacité financière.

Hierarchisation des priorités entre des politiques en tension : questionner les référentiels

Le point de vue que l'on défendra ici est que le pouvoir des collectivités territoriales – en France comme ailleurs – est limité mais néanmoins bien réel. Certes, les marges de manœuvre des communes sont réduites, comme le sont également leurs capacités budgétaires (on doit ici faire une distinction contextuelle : la marge de manœuvre et les conditions de développement d'une ville « florissante » ne sont pas les mêmes que celles d'une ville en déclin). Néanmoins, les pouvoirs publics locaux détiennent les compétences pour une possible régulation des processus producteurs d'inégalités.

Comme le montre la figure qui suit, les politiques publiques sont au cœur du système qui organise l'accès de l'individu à un cadre de vie. Ces politiques publiques peuvent

agir sur l'individu directement, au-travers de politiques sociales dites d'aide à la personne (politiques de réinsertion professionnelle et de lutte contre le chômage, politiques scolaires). Elles peuvent également agir sur la capacité d'accès à un cadre de vie, par des aides à la pierre (construction de logements subventionnés). Elles peuvent enfin agir sur le cadre de vie, en enclenchant des processus de requalification (rappelons ici que l'aménagement des espaces publics, l'affectation des sols ou encore l'offre en services et en équipements notamment sont de compétence locale).

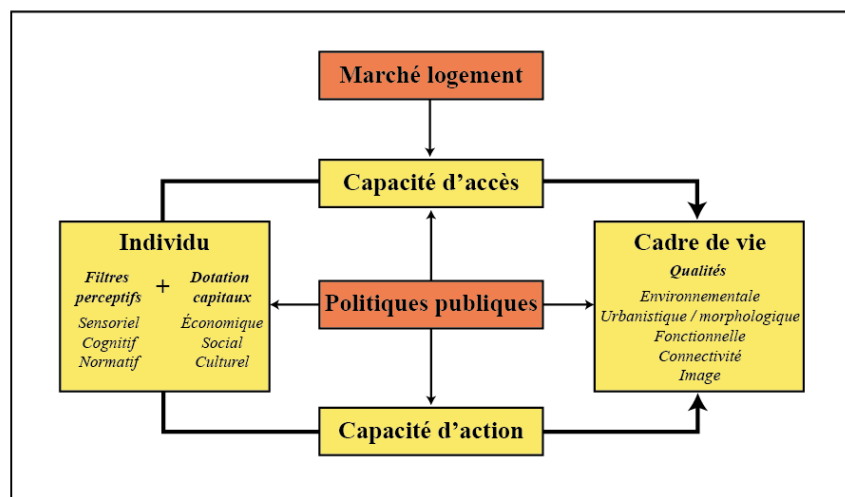


Figure 3 : Rôle du marché du logement et des politiques publiques dans les inégalités vis-à-vis du cadre de vie

Dans le prolongement de ce point de vue, la reproduction des inégalités urbaines telle qu'elle peut être observée n'apparaît donc pas comme une fin inéluctable. Mais elle pointe des défaillances de l'action publique. Il reste dès lors à comprendre pourquoi les pouvoirs publics ne parviennent pas à réguler la génération d'inégalités urbaines. La partie qui suit a ainsi pour but d'expliquer le rôle et la responsabilité des collectivités locales dans les deux grandes tendances auto-alimentées – le renforcement d'une sélectivité d'accès dans des espaces en voie de requalification, et la concentration de populations défavorisées dans des cadres de vie en voie de déqualification – qui sont au cœur des processus de production des inégalités urbaines.

Les politiques publiques urbaines visent prioritairement à fournir des réponses pour contrer les tendances écologiques et sociales problématiques tant de la croissance économique que de la métropolisation. Elles sont ainsi généralement associées à de multiples objectifs : lutter contre l'étalement urbain, structurer l'urbanisation, encourager le développement économique, réduire les inégalités, favoriser le lien social, etc. Ces objectifs constituent le cadre d'action dans lequel s'inscrivent les politiques urbaines. La difficulté pour les pouvoirs publics consiste à trouver un

équilibre entre ces différents enjeux, dans contexte financier limité. La stratégie suivie consiste globalement à hiérarchiser les priorités et développer des politiques à multiples dividendes (Cunha, 2003).

L'hypothèse qui est développée dans cette partie consiste à dire qu'une tension se produit, au sein de cette stratégie générale, entre des politiques environnementales – réduction des mobilités, développement du réseau de transport en commun, limitation de la zone à bâtir, etc. – et des politiques économiques de développement local, qui toutes les deux produisent une pression sur le marché du logement. Cette tension n'est pas elle-même productrice d'inégalités – il est possible de la gérer efficacement et de s'en saisir pour réduire les inégalités –, mais c'est de la manière dont les pouvoirs publics vont arbitrer et hiérarchiser les différentes politiques sectorielles que va dépendre l'efficacité de la régulation des inégalités. Il faut donc s'intéresser de près aux choix réalisés par les gouvernements locaux entre des stratégies et des « objets » d'investissement qui ne sont jamais neutres (construire un stade ou produire des logements, investir dans des infrastructures ou soutenir des opérations portées par des développeurs privés, réaliser des écoles ou un centre de congrès, etc. – cf. Fainstein, 2010 : 7).

Concilier densification qualifiée et équité d'accès à un cadre de vie de qualité ?

Un premier enjeu de l'urbain aujourd'hui renvoie à la question de la gestion de la ressource sol. Cet enjeu, de nature morphologique, concerne la maîtrise de l'étalement urbain. Un certain consensus semble s'être dirigé vers des formes de villes plus denses, compactes, résumées par le slogan « construire la ville sur la ville ». La ville compacte permettrait d'une part d'économiser la ressource sol et d'autre part de rentabiliser l'ensemble des réseaux de la ville en faisant baisser les coûts de fonctionnements. Elle permettrait aussi une amélioration de l'accessibilité des services à travers une forte limitation des déplacements automobiles au profit des transports collectifs et des transports non-motorisés.

La densification recherchée est accompagnée d'un impératif de qualité, associé généralement au principe de diversité. L'ambition consiste à recréer des sous-ensembles urbains dotés d'une véritable mixité des usages et fonctions. Les opérations de densification qualifiée visent à allier l'écologisation du bâti avec l'amélioration de la qualité du cadre de vie, dans le but de rendre le « vivre en ville » attractif et freiner ainsi la tendance actuelle au pavillonnaire. Une densification qui se traduit essentiellement par l'édification de nouveaux quartiers urbains – en principes « écologiques » – sur des espaces en friche (pour le cas suisse, voir notamment Thomann, 2008).

Les mesures prises contre l'étalement urbain (densification interne du tissu urbain mais également limitation de la zone à bâtir dans les franges urbaines) contribuent à modifier la nature de la demande résidentielle et à changer la concurrence pour l'espace. La question des publics qui bénéficient de ces politiques doit être posée. Pour Theys (2002), « *les politiques de l'environnement n'ont pas fait dans le passé de l'équité sociale une forte priorité ; et l'on peut craindre malheureusement qu'une certaine conception du développement durable – privilégiant les solutions techniques et économiques – ne fasse que renforcer cette tendance* ». La reconstruction de la ville sur elle-même, en renforçant la compétition pour l'espace, pose avec plus de vigueur la question de l'équité d'accès aux cadres de vie de qualité.

Les stratégies de densification qualifiée ne sont pas sans poser de défi en termes d'articulation entre les objectifs écologiques et sociaux du développement urbain. Les politiques de reconquête des espaces délaissés au sein de la ville, en provoquant une amélioration de la qualité de l'habitat dans le tissu intra-urbain, participent efficacement à la lutte contre l'étalement urbain. Mais ils induisent dans le même temps une raréfaction de la ressource « sol » disponible. Cette raréfaction conduit alors mécaniquement – lorsque la seule logique des marchés foncier et immobilier prévaut sans médiation des pouvoirs publics – à une augmentation de la pression sur les marchés et à une élévation du coût de la vie affectant en premier lieu les catégories sociales précarisées (voir par exemple pour le cas bruxellois Dubois, Van Crielingen, 2007).

Produire une densification qualifiée en veillant à garantir une équité d'accès au cadre de vie revient *in fine* à poser les questions suivantes : quel type de développement urbain veut-on privilégier ? Pour quels destinataires ? Et enfin à quels coûts ? On apportera des réponses à cette question de la maîtrise dans le chapitre 4.

Concilier développement économique et équité d'accès à un cadre de vie de qualité ?

Le tournant entrepreneurial des gouvernements urbains, décrit plus haut, marque le passage de politiques centrées sur la demande des habitants à des politiques centrées sur l'offre, destinées à un public de nouveaux habitants et acteurs économiques.

Pour s'élever dans le rang des « villes qui gagnent », les gouvernements urbains tentent d'anticiper les pratiques des couches socioprofessionnelles supérieures et des entreprises tertiaires (cela est aussi valable pour les villes en déclin, comme le montre pour le cas roubaisien Rousseau, 2010). Les pouvoirs publics développent ainsi des stratégies capables d'attirer la « classe créative » (une « classe » qui serait composée d'individus « urbains », qualifiés et mobiles, telle que l'a décrite le très controversé Richard Florida) et par là de créer de nouveaux emplois.

Dans cette optique, la qualité du cadre de vie – des espaces publics agréables, une circulation modérée, une desserte en transports collectifs performante, une offre diversifiée en loisirs, des commerces de proximité, etc. – devient un outil central pour la compétitivité d'un territoire (précisons ici que ce point de vue reste partiel : l'attractivité d'un territoire ne dépend pas uniquement de la qualité du cadre de vie, mais également des fonctions économiques héritées et actuelles, de la présence de technologies de pointe, du dynamisme des institutions de formation – production locale de main d'œuvre bien formée, lien entre entreprises et monde de la recherche – et des moyens performants de communication et de transport).

En plus des actions portant sur la qualité du cadre de vie, les politiques menées dans le but d'attirer des classes aisées agissent également directement sur la structure de l'offre de logements. Pour le parc déjà existant, des politiques de subventionnement encouragent les réhabilitations, contribuant par là à une élévation généralisée de la qualité de l'habitat, qui s'accompagne d'une augmentation des loyers (Noyé, 2008). Pour les nouvelles constructions, un principe de mixité sociale est décrété dans le but de panacher la population.

Pour les collectivités locales, ces politiques constituent une opportunité d'attirer les contribuables aisés dont la sous-représentation porte préjudice à leur équilibre budgétaire. L'objectif consiste à trouver un équilibre démographique et financier par la production d'une structure sociale « mixte ». Cet investissement du centre par les ménages aisés, souhaité et encouragé par les politiques urbaines, pourrait théoriquement mener à une meilleure mixité sociale dans des villes-centres caractérisées par une proportion importante de logement social (pour une analyse critique du principe de mixité sociale, voir notamment Béhar *et al.*, 2004 ; et Bonard, Matthey, 2010).

Pourtant, comme le rappelle Donzelot (2004 : 34), « *il est impossible de valoriser un quartier sans attirer ceux qui peuvent aisément s'offrir les logements libres et provoquer, pour le coup, une hausse de marché* ». Cette tendance – qui ne peut pas être compensée par la production de logements publics en raison de la rareté et de la cherté du foncier – conduit à la disparition de fait du parc social en centre-ville (Noyé, 2008). Les ménages modestes, ne trouvant plus de logement abordable dans le secteur locatif, sont alors contraints de se tourner vers le locatif social.

Lorsque l'action de régénération se déroule sur des espaces industriels reconvertis, comme les friches urbaines, les effets d'éviction sont indirects. Comme l'a montré Davidson (2008), la modification d'une portion d'espace – enclenchant une augmentation des prix des logements à proximité, une transformation des types de services et de commerces présents et une mutation de l'identité culturelle et politique des lieux – a aussi des effets à terme sur la composition sociale à l'échelle du quartier.

Davidson et Lees (2005) proposent d'utiliser le terme de *new-build gentrification* pour caractériser ces effets – indirects et moins visibles – sur les tissus socio-économiques, liés à la reconversion résidentielle d'anciennes friches industrielles. Pour les représentants de la pensée radicale, à l'image de Neil Smith, on peut au final considérer que les pratiques contemporaines de l'urbanisme, qui reposent sur les idées de densification qualifiée et de régénération urbaine, constituent en soi des stratégies de gentrification : « *the current language of urban regeneration, particularly in Europe, is not one-dimensional, but it bespeaks, among other things, a generalization of gentrification in the urban landscape* » (Smith, 2002 : 438-439).

Les objectifs de revitalisation du tissu urbain et d'attraction de contribuables aisés entrent en conflit avec l'exigence qui consiste à faire bénéficier l'ensemble de la population de l'amélioration de la qualité du cadre de vie. Comment augmenter la qualité de l'espace urbain, comment le valoriser sans provoquer de nouvelles inégalités urbaines ? Concilier l'arrivée des classes aisées en ville avec le maintien *in situ* des populations vulnérables paraît très difficile, sinon impossible. Déconnecter la valorisation qualitative de la valorisation économique des territoires est tout aussi problématique. Face à ce dilemme, les collectivités publiques opèrent des arbitrages qui tendent à privilégier la croissance urbaine, en créant « *a good business climate* » pour reprendre les mots de David Harvey (2006 : 25). Les politiques à incidence territoriale (aménagement et urbanisme) restent d'une certaine manière subordonnées aux stratégies locales de développement économique – ce qui constitue, pour Pinson (2010), un « biais systématique des politiques urbaines ».

Pourtant, le jeu du développement économique est un élément nécessaire au développement urbain et, partant, à la production de justice. L'enjeu consiste donc à être en capacité d'intégrer la sphère économique dans le processus de production de la ville en régulant cette participation de sorte que l'intérêt des acteurs économiques soit compatible avec l'intérêt collectif. Les stratégies économiques ne sont donc pas automatiquement productrices d'inégalité ; c'est le cas lorsqu'il n'y a pas de garanties assurant la redistribution de la croissance économique. Le jeu du développement économique nécessite donc l'imposition de règles permettant une harmonisation entre les objectifs multiples – et non exclusivement économique – du développement urbain. Pour assurer une redistribution juste de ce développement, la volonté politique doit être premièrement clairement établie, et deuxièmement se traduire de manière cohérente dans le choix des outils et l'affectation des ressources. La réponse à la question des inégalités est à trouver dans la manière dont les politiques d'aménagement et d'urbanisme jouent du développement économique, comment elles pourraient engager les bénéfices de l'attractivité et du développement économique vers

une amélioration de la ville dans son ensemble. On reviendra dans le prochain chapitre sur les stratégies et outils capables de produire un développement urbain juste.

De notre point de vue, les collectivités publiques locales jouent donc un rôle arbitre, mais sans parvenir à encadrer et corriger les inégalités produites au sein du développement urbain. On remarque souvent une tendance à accompagner, voire à mimer les mécanismes de marché. Or ces mécanismes, sans régulation, sont producteurs d'inégalités. Ainsi par exemple, le logement social est souvent produit dans les espaces où le sol est le meilleur marché, c'est-à-dire fréquemment là où la qualité urbaine est la moins bonne. Il n'y a certes, on le répète, pas de volonté délibérée de créer des inégalités, mais plutôt des faiblesses de volonté politique, et des problèmes de priorité de l'action publique.

Cette critique nous amène à interroger le référentiel des politiques sur lequel s'appuie la mise en œuvre de l'action publique. D'après la définition de Muller (1990 : 63), on peut décrire le concept de référentiel comme « *un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif permettant de comprendre le réel en limitant sa complexité et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel* ». Derrière une apparente homogénéité à la fois des problèmes à traiter, des objectifs à poursuivre et des stratégies à mettre en œuvre pour y parvenir, se nichent des normes et des valeurs de l'action publique qui, tout en étant déterminantes, sont rarement explicitées. Nous sommes d'avis que c'est ainsi dans le référentiel non interrogé des politiques publiques à incidence spatiale – un impensé – que doivent être cherchées les clés pour répondre au problème de l'inefficacité de la régulation des inégalités urbaines. Sans positionnement clair sur une axiologie de l'action publique qui place la réduction des inégalités urbaines au sommet de la hiérarchie des priorités, le développement urbain continuera de (re)produire des injustices.

À cette question des priorités et des valeurs de l'action publique s'ajoute un problème d'inadéquation institutionnelle entre des communes aux ressources et enjeux différenciés, comme on va le montrer dans la prochaine section.

L'architecture institutionnelle en cause : enjeux différenciés et inégalités en ressources des communes

Avec l'étalement urbain, la ville fonctionnelle n'épouse plus les limites de la ville administrative. Cette fragmentation institutionnelle de l'espace produit une répartition différenciée des contraintes et des héritages premièrement, des enjeux et des opportunités deuxièmement, et troisièmement des ressources financières, entre les communes d'une même agglomération.

En raison de l'importance des prérogatives de l'échelon communal, cette répartition différenciée entretient les inégalités urbaines. On retrouve, pour le dire schématiquement, d'un côté les entités communales favorisées, dont la présence d'habitants aisés et d'emplois sur leur territoire leur permet d'entretenir leur situation privilégiée, et de l'autre les communes bénéficiant d'une manne fiscale modeste qui tendent à accumuler des populations en difficulté, sur des territoires concernés par un déficit d'attractivité.

Entre ces deux situations, les rééquilibrages socio-économiques semblent fort hypothétiques. D'une part, les exemples d'effet d'entraînement entre les communes dynamiques et attractives et les communes marginalisées sont pratiquement inexistantes, les secondes restant « décrochées » du dynamisme des premières. D'autre part, ni les mécanismes de solidarité territoriale développés dans le cadre des structures intercommunales – lorsque celles-ci existent –, ni les aides nationales (notamment pour le renouvellement urbain) ne suffisent à compenser les inégalités en ressources entre les communes.

Pour les chercheurs les plus critiques, comme Gevrais-Lambony et Dufaux (2009 : 13), l'écartement entre les territoires serait même une condition de la croissance économique :

« l'objectif de croissance économique nécessite de définir des territoires de la croissance et de l'investissement dotés d'une gestion spécifique et d'outils exceptionnels. Il implique a contrario la relégation des problèmes sociaux dans des espaces rendus invisibles, dont il faut s'assurer, au moyen d'outils de gestion spécifique, qu'ils ne débordent pas sur les territoires de la croissance ».

Sans se risquer jusque-là dans l'interprétation, le risque d'une dualisation dans l'espace urbain apparaît en tout cas comme réel, entre des « lieux forts », des portions très attractives sur-investies et hyper-gérées, et des morceaux de ville sous gérés, ou mal arrimés à ces développements (Bourdin, 2005b). La dualisation des agglomérations renvoie aux inégalités de ressources et de contribution des communes, mais également aux différences d'enjeux auxquels celles-ci font face.

Des inégalités de ressources et de contribution entre les communes

Les situations de concentration d'inégalités urbaines sont le résultat d'une spirale descendante encadrée par les processus politiques. Diebolt *et al.* (2005 : 14) rappellent que « la planification des infrastructures tend à concentrer les sources de nuisances chez les plus pauvres, laquelle concentration des nuisances accentue elle-même la dévalorisation foncière et donc la ségrégation sociale ». Il faut davantage voir dans ce genre de mécanisme une logique de facilité par rapport à un foncier disponible et à bas

prix qu'une volonté délibérée de concentration des inégalités de la part des collectivités publiques.

Une des causes explicatives de cette spirale est à chercher dans les marges de manœuvre limitées des collectivités locales. Pour Cyria Emelianoff (2006 : 5),

« les élus des communes défavorisées sont convaincus qu'ils n'ont pas les moyens de refuser des installations polluantes ou de conduire des politiques d'amélioration du cadre de vie, d'autant que la demande sociale exprimée à travers certaines mobilisations associatives n'est pas relayée par les syndicats, les partis, les médias ».

À l'inverse, les communes aisées mettent en place des stratégies dans le but à la fois de prévenir une dégradation de la qualité du cadre de vie et d'éviter une diversification sociale de la population locale. Cette discrimination socio-économique s'exprime parfois de manière sournoise à cet échelon, au travers de l'affectation des sols et des règlements de construction. Jean Ruegg (1997) a mis en évidence pour le cas suisse que les élus locaux détiennent dans une certaine mesure le pouvoir d'entretenir un « entre-soi » dans leur commune. D'après ce chercheur, ce pouvoir peut s'exprimer notamment par la définition des assiettes d'urbanisation (la restriction volontaire de la zone à bâtir permet de préserver « l'équilibre » existant), la typologie des zones d'affectation (le secteur résidentiel « haut de gamme » est privilégié et des restrictions sont développées pour le locatif et les activités par exemple) ou la définition d'une taille minimale de la parcelle constructible (filtrage financier des résidents). En France, on observe de la même manière une différenciation dans l'application locale de politiques publiques, en particulier pour la production de logement social (le coût du foncier très élevé dans les communes riches le rend par ailleurs peu accessible aux bailleurs sociaux – cf. Laigle, Oehler, 2004).

Des communes aux enjeux différenciés

Les inégalités urbaines sont aussi créées par le désajustement spatial et institutionnel qui se produit entre les communes détentrices de territoires à enjeux « montant » ou « descendant » d'une part, et les communes détentrices des capacités financières qui permettraient de soutenir ces enjeux.

Les enjeux, en terme de développement urbain, ne sont pas répartis de manière homogène et égale sur le territoire d'une agglomération. Certaines communes comprennent dans leur périmètre de grandes poches d'espace qui font l'objet de projet de transformation – urbanisation de friches urbaines, réhabilitation de quartiers d'habitat social, etc. – alors que d'autres communes, appartenant à la même agglomération fonctionnelle, ne recèlent pas de telles potentialités.

Ces grands projets de transformation demandent une forte participation de la part des collectivités locales concernées. La création ou l'entretien d'une certaine qualité urbaine induit des coûts importants. Elle implique de financer de nouveaux équipements (ouvrir des classes d'école pour accueillir les jeunes nouveaux habitants par exemple) ou d'entretenir des équipements existants, de créer ou entretenir des espaces publics, de supporter financièrement la réalisation de logements à destination des publics fragiles, etc.

Or, il n'est pas rare que les communes concernées par ces grands enjeux n'aient pas les ressources nécessaires pour y faire face. Les inégalités des communes relatives à l'héritage territorial se double alors d'inégalités dans la capacité d'intervenir et d'orienter l'urbanisation (incapacités financières à assainir des sites stratégiques pollués, incapacité à développer une offre socio-culturelle, etc.). Ces conditions tendent à provoquer des difficultés dans l'avancement des projets de transformation du territoire. En cas de réalisation des projets, le risque est grand que la faiblesse du portage public rime avec une absence de qualité urbaine ou de mixité des publics.

Cette partie a montré que les politiques publiques portées par les gouvernements urbains jouent un rôle dans la production des inégalités urbaines. Le rôle des choix politiques pris à l'échelon local d'une part, mais également le rôle de la géométrie institutionnelle ont pu être mis en avant pour expliquer pourquoi l'action publique locale ne parvient pas à réguler efficacement ces inégalités. À partir de ces constats, on propose dans le prochain chapitre des pistes pour orienter l'action publique locale dans le sens d'une production de justice urbaine.

4. Opérationnaliser la justice urbaine

À ce stade du travail, il nous faut proposer des pistes sur la manière d'opérationnaliser la justice urbaine par l'action publique, en capitalisant sur la compréhension des modes de production de la ville, sur l'apport des théories de la justice appliquées à l'espace et sur la compréhension du fonctionnement des inégalités urbaines.

On le sait depuis les travaux de l'École de Chicago, les individus sont en concurrence pour bénéficier des avantages procurés par les cadres de vie. Cette logique de concurrence rend nécessaire une régulation publique qui permette à ceux qui ont le moins de « capacités », de vivre dans un contexte de vie décent. Le rôle des politiques publiques de ce point de vue consiste à venir corriger, réparer ces inégalités, à travers une politique de développement urbain qui vienne réguler la seule logique de marché.

En substance, la dimension redistributive et corrective de cette justice-en-pratique renvoie à l'idée qu'il y a un ensemble de droits fondamentaux nécessaire à la vie urbaine qui doit être garanti par la collectivité : un air respirable, un logement décent, un quartier agréable à vivre doté d'espaces publics de qualité et d'équipements publics de base. Cet ensemble de droits constitue un noyau fondamental minimum, et nécessaire pour que chaque individu puisse mener une vie à la fois décente, agréable et sensée. On peut lire dans cette première vocation renouvelée de l'action publique spatialisée une réactualisation du droit à la ville comme un droit à l'accès à la qualité urbaine.

Mais la prise en compte de la dimension subjective de la qualité urbaine pointe la nécessité de recourir au débat pour définir collectivement, dans un contexte spatio-temporel déterminé, les descripteurs de la qualité urbaine. Cette obligation renvoie directement aux processus de production de la ville et requiert l'usage de la concertation. Dans la fabrique de la ville par le projet urbain, la qualité urbaine ne peut se définir qu'à travers la co-construction des satisfacteurs dans une démarche où les décisions sont partagées et négociées. Mais cet aspect procédural de la justice ne doit pas menacer les fondamentaux évoqués ci-dessus. Il faut donc trouver une juste articulation entre un noyau dur non négociable et une expression locale et partagée des contenus de la qualité urbaine.

Enfin, parce qu'elle exige – et valorise – l'entrée des habitants dans le jeu de la production de la ville, la justice urbaine, dans sa dimension procédurale, offre une occasion privilégiée pour alimenter et renforcer les capacités des individus. Les temps et les lieux de la concertation peuvent être des moments de transfert d'informations et de compétences. À travers les outils de l'urbanisme compréhensif et

participatif, il est donc de notre point de vue possible de contribuer, modestement, à un *empowerment* des habitants.

On aborde ces aspects d'une justice opérationnelle en évoquant, dans un premier temps, quatre grands chantiers pour l'action publique spatialisée en terme de réduction des inégalités urbaines et de production de justice. Dans un deuxième temps, les principes généraux évoqués sont traduits de manière spécifique dans un contexte de production de la ville par le projet urbain, par des orientations relatives à une juste maîtrise publique d'ouvrage.

4.1. Quatre « chantiers » pour l'action publique

« L'essentiel en matière de développement durable des territoires ne tient pas [...] dans un programme à prescrire, dans une forme idéale et unique, mais dans un choix de bonnes pratiques – ce qui place en première ligne les modes de faire, l'efficacité des procédures et la transparence des pratiques. » (F. Scherrer, cité par Theys, 2002)

En suivant la remarque de F. Scherrer, et sur la base de la typologie élaborée dans le premier chapitre, on différenciera pour chaque catégorie d'inégalité les réponses qui peuvent être apportées par une action publique territorialisée visant la production de justice urbaine.

Une distinction est proposée entre des recommandations générales, relatives à la connaissance des situations et des processus inégalitaires, et des recommandations plus particulières ciblant précisément les trois familles d'inégalités urbaines. Une réflexion sur la nécessité d'un renforcement de la solidarité entre territoires et entre individus vient clore ce chapitre.

4.1.1. Améliorer la connaissance des inégalités urbaines

La connaissance des situations inégalitaires constitue le socle sur lequel doit s'ancrer une action publique visant la production de justice urbaine. Comme l'énoncent Charles *et al.* (2007), « *c'est en démontrant qu'un individu ou un groupe d'individus se trouve dans une situation qui ne lui permet pas de jouir de ses droits naturels que s'opère la lutte contre les inégalités face à l'environnement* ». Cette connaissance indispensable à l'action recouvre deux dimensions : une dimension statique – la connaissance constitue alors un diagnostic des situations inégalitaires – l'autre est dynamique – la connaissance porte dans ce cas sur les processus qui conduisent à la formation d'inégalités urbaines. Ces deux dimensions sont développées ci-dessous.

Diagnostic de situation : réaliser un monitoring multicritères des inégalités

Une manière d'identifier les disparités territoriales consiste à produire un diagnostic territorial permettant de comparer entre-elles des portions de territoire et d'observer leurs évolutions respectives dans le temps. Cette forme de diagnostic évolutif, qui pourrait constituer un *monitoring* multicritères, devrait être produit à tous les niveaux institutionnels, mais plus particulièrement à l'échelle des administrations locales, directement en lien avec le territoire et ses habitants.

Ce *monitoring* devrait permettre de mettre en lien et de croiser, dans le prolongement de la réflexion menée par L. Laigle (2005b), des données environnementales qui qualifient l'espace physique (la pollution de l'air, les nuisances sonores, les risques industriels...), des données morphogénétiques et urbanistiques (la spécialisation sociale et fonctionnelle des quartiers, le type d'habitat, les formes urbaines, la disponibilité d'espaces verts de qualité ...), des données administratives et foncières (la structure locale de l'affectation, les valeurs et les disponibilités foncières, l'état des parcelles en propriété publique...) et des données socio-économiques (le pourcentage de la population au revenu minimum d'insertion, au chômage, vivant dans des logements sociaux...). À l'aide d'une telle base de données, il devient possible de dresser une géographie des situations de vulnérabilité et de concentration des inégalités urbaines. Le diagnostic et la cartographie des injustices peut alors déboucher sur un travail de hiérarchisation en fonction du degré de gravité, correspondant à l'évaluation des problèmes à traiter de manière prioritaire, lorsque par exemple des « seuils de vulnérabilité », préalablement énoncés, sont atteints.

Le *monitoring* réalisé devrait être rendu public, ce qui constitue un enjeu considérable : la reconnaissance par les pouvoirs publics de situations inégalitaires implique généralement *de facto* des mesures de réparation ou de compensation. Or les collectivités publiques n'ont pas nécessairement les ressources pour apporter une réponse à chaque situation inégalitaire. Il n'en reste pas moins que la connaissance de l'état des inégalités permet de débattre des situations qui sont acceptables et de celles qui nécessitent une intervention publique. On peut de même, en suivant Emelianoff (2006), mettre en avant la relation entre la connaissance scientifique et l'action publique : si d'un côté le déficit d'information (la méconnaissance de situations inégalitaires) légitime l'absence de prise de décision politique, *a contrario* une meilleure connaissance de l'état des inégalités tend à induire une prise en charge et un traitement des injustices.

Diagnostic de processus : approfondir la connaissance des causalités

Additionnellement au travail d'identification de situations inégalitaires et aux réflexions concernant les mesures réparatrices qui doivent être apportées, un travail

analytique portant sur les processus menant à la formation de situations caractérisées par des inégalités territoriales est indispensable. Les contributions – positives ou négatives – des politiques publiques menées devraient faire l’objet d’une attention particulière. Nous avons proposé au chapitre 3 un modèle général de compréhension de la production des inégalités urbaines (la combinaison de processus de différenciation socio-spatiale et de déqualification territoriale). Ce modèle nécessite d’être développé et affiné sur la base de multiples observations empiriques.

Un tel travail permet de déceler des chemins de dépendance et, par anticipation, d’éviter un aggravement des situations concernées par des cumuls d’inégalités. Prendre en compte les positions et dynamiques des territoires donne également la possibilité d’identifier les atouts sur lesquels axer le développement territorial dans une perspective de réduction des inégalités, ou du moins de leur non-exacerbation (Laigle, 2005b). Comprendre les causes et les mécanismes du système de production des inégalités urbaines permet enfin d’identifier des leviers d’influence possible en termes de régulation. Les principaux leviers sont évoqués dans la suite de ce travail.

4.1.2. Réduire les inégalités de capacité d’action

Chacune des deux familles d’inégalités urbaines – inégalités spatiales et de capacité d’action – nécessite des réponses appropriées spécifiques de la part de la force publique.

Pour combattre les inégalités d’action sur le cadre de vie, les réponses qui peuvent être apportées par les pouvoirs publics renvoient à la dimension procédurale de la justice urbaine. La sensibilisation, l’information, les aides et soutiens aux organisations locales et la concertation forment les principaux leviers que les collectivités locales peuvent actionner pour réduire ces inégalités immatérielles, de l’ordre du savoir et du pouvoir (voir figure ci-dessous).

Inégalités de capacité d’action sur le cadre de vie	Réponses en termes d’action publique territorialisée
Inégalités de perception	Sensibilisation
Inégalités d’accès à l’information	Information
Inégalités de mobilisation	Soutien financier, organisationnel ou logistique à l’organisation Concertation

Figure 4 : Action publique contre les inégalités de capacité d’action sur le cadre de vie

Communiquer l'état des inégalités urbaines

Comme évoqué plus haut, le fait de connaître précisément les caractéristiques d'une situation inégalitaire conditionne les possibilités d'action et d'intervention des habitants sur leur cadre de vie. Pour agir face aux inégalités de perception et d'accès à l'information, les pouvoirs publics peuvent de manière générale sensibiliser les populations, en particulier les populations défavorisées, sur l'état des inégalités, mais également informer sur les risques encourus (en matière de santé notamment) et sur les leviers légaux que tout individu ou groupe d'individus peuvent actionner pour tenter de modifier la situation (plaintes, droit de recours, compensations, etc.).

Au sujet du *monitoring* multicritère présenté ci-dessus, nous évoquons la nécessité de rendre publique les informations relatives au cadre de vie et les enjeux relatifs à cette publicisation. Il nous faut mentionner ici qu'il existe une convention européenne peu connue – la Convention d'Aarhus (UNECE, 1998) – qui a pour but général de contribuer à la protection du droit de chaque personne de vivre dans un environnement convenant à sa santé et à son bien-être (cf. Bonard, 2009). Cette Convention nous intéresse car elle a pour objectif, plus spécifiquement, de faciliter l'accès à l'information sur l'environnement et d'améliorer la participation du public aux décisions pouvant avoir des répercussions sur l'environnement. Faisant le lien entre les droits humains fondamentaux et le droit de l'environnement, cette Convention repose sur trois principes :

- Toute personne physique et morale doit pouvoir demander des informations sur l'environnement ;
- Le public doit participer le plus tôt possible aux décisions pouvant avoir des répercussions sur l'environnement ;
- Les personnes auxquelles l'accès à l'information a été refusé doivent pouvoir recourir en justice.

La France a ratifié cette convention en 2002 (la Suisse l'a signée en 1998, la ratification, prévue pour 2010, est encore en cours). Informer sur la qualité du cadre de vie, prévoir la participation des habitants en amont dans les processus décisionnels sont donc désormais des droits fondamentaux reconnus comme tels.

Capabiliser par la concertation

Si la concertation est désormais un droit, Laigle et Tual (2007 : 13) observent que « *les habitants et le secteur associatif participent encore peu aux décisions d'orientation des politiques de développement urbain durable et de leur mise en œuvre* ». Cette carence est pointée par Jacques Donzelot (cité par Paquot 2007 : 22) dans le cadre précis des politiques de renouvellement urbain en France :

« Les habitants s'estiment mal informés, pas vraiment consultés, placés le plus souvent devant le fait accompli, chassés d'où ils habitent pour une destination qu'ils n'ont pas pu choisir, pour un appartement souvent plus petit et plus cher. La loi de 2003 prévoyait bien une concertation méthodique des habitants, nécessaire pour obtenir les financements. Mais la procédure n'est en pas vraiment codifiée. »

L'association des habitants à la transformation de leur quartier revêt de multiples intérêts. Le transfert de connaissances, entre individus, mais également entre individus et institutions, est une première dimension. Ces connaissances peuvent porter sur certaines caractéristiques du territoire ou sur des mécanismes liés à l'évolution du territoire. La concertation peut contribuer dans ce cas à la production d'information sur des particularismes contextuels ignorés par les organes administratifs (à l'aide de diagnostics partagés), mais plus largement à une remise en question de la légitimité des savoirs experts et une revalorisation des savoirs locaux. La concertation forme de même un levier privilégié pour diffuser des connaissances sur les procédures, et sur les possibilités d'intervention et d'influence que tout habitant peut avoir sur la production même du territoire.

Mais la concertation offre la possibilité de partager des compétences en plus de connaissances. Elle peut composer des temps et des lieux où des acteurs aux profils diversifiés peuvent se rencontrer. À ce titre, la concertation peut agir comme un « convertisseur » de capitaux sociaux et culturels. De même, elle offre des espaces où des individus peuvent exercer leur capacité d'argumentation et de contre-argumentation, et s'exprimer en public, mais aussi s'investir dans un projet, apprendre à travailler de manière collective et prendre des responsabilités. Certes il nous faut ici relativiser les apports réels de la concertation en termes de capabilisation : ce sont souvent les *leaders* (notamment associatifs) pré-existants qui monopolisent les arènes de débat. Il existe néanmoins, dans la concertation, un potentiel réel d'habilitation. En outre, la concertation coproduit du sens, et permet d'asseoir la légitimité de l'action publique engagée.

Pour certains auteurs, comme Laigle et Tual (2007), ce principe de concertation devrait se traduire plus généralement dans un mode de gouvernement local beaucoup plus participatif et démocratique – laissant une large place à la médiation, au travail associatif, et à la délégation – en particulier au niveau des quartiers. En termes d'opérationnalisation, la concertation doit se décliner différemment en fonction du contexte. Les deux principes « pour favoriser la démocratie » énoncés dans le modèle de la *Just City* de S. Fainstein (2009) nous semblent adéquats : dans le cas de secteurs déjà bâtis, « *les projets urbains devraient être élaborés sur la base d'une consultation des populations concernées, et intégrer d'autres arbitres pour débattre de l'avenir du*

quartier, à l'échelle de l'agglomération. » Et dans les espaces peu ou pas habités, « *les projets urbains devraient être élaborés sur la base d'une large consultation de représentants de groupes citoyens* ».

4.1.3. Réduire les inégalités spatiales : créer de la qualité urbaine partagée

Pour faire face aux inégalités spatiales, les réponses qui peuvent être apportées par les pouvoirs publics sont beaucoup plus substantielles que pour les inégalités de capacité d'action ; elles renvoient à la dimension distributive de la justice. Les inégalités territoriales sont les inégalités contre lesquelles l'action publique territorialisée est la plus directe et la mieux outillée. Les principales réponses en termes d'action publique sont présentées dans le tableau suivant.

Inégalités spatiales	Réponses en termes d'action publique territorialisée
Inégalités spatiales environnementales	Suppression, déplacement ou action limitative sur les émetteurs de nuisances et de pollutions (industries, chemins de fer, etc.) Protection contre les risques environnementaux Modération de la circulation, etc.
Inégalités spatiales morphologiques et urbanistiques	Qualification des cadres de vie (patrimoine bâti, espaces publics, etc.)
Inégalités spatiales fonctionnelles	Diversification fonctionnelle Création de micro-centralités Implantation de services et d'équipements publics, etc.
Inégalités spatiales de connectivité	Viser une équité de desserte et d'accessibilité Promouvoir la perméabilité de l'espace
Inégalités spatiales symboliques	Qualification des cadres de vie (patrimoine bâti, espaces publics, etc.) Implantation d'équipements valorisants et/ou prestigieux (musée, institution de formation, etc.)

Figure 5 : Action publique contre les inégalités spatiales

De manière archétypique, on peut identifier trois types de situations pour lesquelles la résorption des inégalités spatiales – soit la production de qualité urbaine partagée – se traduit par des priorités de l'action publique différentes.

Premièrement, lorsque l'intervention concerne des portions d'espaces peu qualifiés, l'action doit porter principalement sur le cadre de vie. L'enjeu consiste dans ce cas à requalifier des territoires, à leur redonner une valeur d'usage. Deuxièmement, pour les portions d'espace urbain dont l'attractivité est en augmentation, l'intervention publique

doit se préoccuper en priorité de la prévention des processus d'éviction inhérents à la gentrification. Enfin, dans le cas de projet de nouveau quartier, la priorité doit porter sur l'équité d'accès aux différentes catégories sociales.

Dans les quartiers déqualifiés : agir en priorité sur les cadres de vie

Promouvoir une qualité urbaine d'ensemble

La prise en compte de la justice dans l'action publique doit viser ce qu'Alain Bourdin (2005a : 37) appelle une qualité urbaine d'ensemble, laquelle ne se joue pas seulement dans les centres-villes ou les espaces résidentiels aisés, mais également dans les banlieues pauvres ou les quartiers en difficulté. L'opérationnalisation de ce principe implique une focalisation des efforts d'investissement sur les quartiers les plus exposés, et notamment un financement beaucoup plus massif du renouvellement urbain (Theys, 2002). L'effet recherché n'est autre que l'enclenchement d'un cercle vertueux dans les espaces dégradés aux désavantages cumulés.

Pour faire face aux inégalités spatiales de nature environnementales, l'action publique peut agir d'une part sur les émetteurs de nuisances et de pollutions (industries, chemins de fer, voies de circulation, etc.), et, sur un autre registre, par des mesures de protection contre les risques environnementaux.

L'action publique de régulation envers les trois autres formes d'inégalités spatiales (morphologique et urbanistique, fonctionnelle et symbolique) comprend la (re)qualification des cadres de vie (action sur le patrimoine bâti et les espaces publics notamment), la diversification fonctionnelle (aide à la création d'emploi en particulier), la création de micro-centralités (de manière coordonnée avec le développement d'infrastructures de transports collectifs), enfin l'implantation de services, d'équipements publics et d'équipements valorisants et/ou prestigieux (musée, institution de formation, etc.).

L'usage de compensations apparaît également comme un moyen – très débattu (on lui reproche d'acheter le silence de riverains par des mesures économiques, cf. Bullard, 1990) – pour contrer des situations d'injustice. Comme le rappelle Julie Gobert (2010a), il existe deux types de mesures compensatoires : les compensations écologiques (reconstitution ou remplacement des espaces dégradés), et les compensations territoriales (ou socio-environnementales), qui intègrent les dimensions sociales et humaines : bourses à l'emploi, formation pour les riverains, financement d'infrastructures communautaires, etc.

En ce qui concerne les inégalités de connectivité, la promotion d'une mobilité et d'une accessibilité à l'espace équitables et la lutte contre la privatisation de l'espace public sont les deux principaux leviers qui peuvent être actionnés par les pouvoirs publics.

Enfin, on peut s'interroger, à l'image de Julie Gobert (2010b), sur l'intérêt d'associer aux études d'impact sur l'environnement (EIE) des études d'impact social (ou d'incidences sur les communautés), deux outils d'anticipation utilisés aux États-Unis qui permettent de prévenir le cumul d'inégalités urbaines dans une même situation.

Promouvoir une mobilité équitable dans une ville « passante »

Faciliter les déplacements, singulièrement pour les habitants des quartiers défavorisés, implique une réflexion à différents niveaux. Les coûts de la mobilité constituent le premier niveau. Pour Fainstein (2009), les coûts de transports doivent simplement être maintenus très bas. Ce principe très général peut se décliner de multiples manières, concernant aussi bien les déplacements individuels motorisés (ce qui renvoie par exemple à la question très débattue des injustices produites par les péages urbains par exemple) que les infrastructures de transport en commun (politiques tarifaires).

Les inégalités d'accès peuvent être régulées par des actions portant sur les réseaux de transport, en particulier de transport collectif. On a montré ailleurs (voir Bonard, Thomann, 2009 – au sujet des enjeux relatifs à la desserte du Nord de l'agglomération lausannoise par une infrastructure de transport collectif en site propre) les implications du choix d'un tracé et d'un mode de transport collectif sur la réduction des inégalités urbaines. D'autres auteurs, comme Soja (2010 – sa réflexion porte sur le réseau de transport collectif dans l'agglomération de Los Angeles) insistent de la même manière sur les implications en termes de justice associées à la géométrie et à la qualité des réseaux de transports collectifs pour re-connecter des morceaux de ville. Les effets de ces actions sont parfois insoupçonnés : l'amélioration de la qualité d'accès contribue à rendre un quartier attractif pour l'emploi par exemple. Plus généralement, dans l'opérationnalisation du concept de justice urbaine, ce raisonnement sur les réseaux pourrait être élargi à d'autres structures réticulaires (chauffage à distance, gaz, etc.). Le réseau est en effet un outil de solidarisation de points répartis dans l'espace, mais aussi des personnes desservies par ces points (Dupuy, 1991). Pensé comme un moyen de production du territoire (Raffestin, 1980), le réseau peut se révéler un outil déterminant pour les pouvoirs publics dans leur tentative de mieux orienter le devenir des territoires vers une réduction des inégalités urbaines.

Le désenclavement des quartiers peut également être provoqué par une action sur la morphologie urbaine elle-même. L'ambition consiste dans ce cas à renforcer la porosité des frontières internes à la ville (Fainstein, 2009). On retrouve dans cette proposition l'utopie concrète de la « ville passante » proposée par Mangin (2004), dans laquelle l'effacement des césures et des effets de barrières est proposé. Diverses pistes sont concrètement évoquées par l'auteur, comme la requalification des voies rapides pour en faire des infrastructures « civilisées » par exemple (soit des lieux qui, au lieu

de pénaliser le cadre de vie, participent à sa qualification – en donnant une place au piéton et au vélo, en favorisant la rencontre et les activités, etc.), ou le rejet des modèles urbanistiques créateurs d’environnements fermés et sécurisés (et par ailleurs dépendants de l’automobile) qui constituent des îlots infranchissables (en plus des aspects socio-économiques sécessionnistes).

L’espace public urbain en libre-accès : lutter contre la ville payante

Les espaces publics urbains ne sont pas ouverts à tous de manière égale. Il existe en effet des barrières, symboliques ou matérielles, qui produisent une filtration des publics. Comme l’ont montré de nombreuses études (voir en particulier les travaux de Mitchell, 2003), les règlements, mais également le mobilier urbain produisent une exclusion des populations les plus fragiles (sans domicile fixe, minorités, etc.).

Dans d’autres situations, une « filtration » des publics désirables/indésirables est réalisée directement par des coûts d’entrée. Dans ce cas, le caractère public de l’espace a disparu ; privatisé, l’espace autrefois public devient exclusif et excluant, tendant à devenir une sorte de parc à thème payant destiné à des touristes et habitants-consommateurs triés sur le volet. Ce glissement vers la « ville payante » reste aujourd’hui davantage observable en Amérique (du Nord comme du Sud), mais l’Europe continentale est de plus en plus concernée.

Une politique urbaine juste – on peut ici également renvoyer aux principes de Fainstein (2009) – devrait garantir l’accessibilité des espaces publics à tous. Ceux-ci, comme le défend ailleurs cette même chercheuse (2006), ne doivent pas forcément concerner tout le monde, mais ils ne doivent en tout cas exclure personne. Ces principes de libre circulation dans l’espace public urbain et de mixité des publics sont au coeur du courant du Droit à la ville.

Dans les quartiers à attractivité croissante : encadrer la gentrification

Là où la qualité du cadre de vie est élevée, ou en augmentation, les priorités de l’action publique doivent être orientées vers la prévention de la gentrification. Dans ces quartiers à l’attractivité croissante, des instruments de régulation sont encore à inventer afin d’être en mesure de contrer les logiques d’éviction produites sur le marché du logement par la seule loi de l’offre et de la demande. Cette idée renvoie également à un principe énoncé par Fainstein (2009) : « *aucun ménage ou entreprise ne devrait être déplacé contre sa volonté au motif du développement économique ou de l’équilibre communautaire* ».

De notre point de vue, c’est probablement l’un des plus grands défis auquel doit faire face l’action territorialisée (on a évoqué ce défi dans Bonard, 2011) : comment peut-on

véritablement qualifier un espace (ou en tout cas accompagner sa qualification) sans entraîner une progressive et inéluctable substitution de la population ?

Des pistes sont à chercher dans le contrôle des loyers, et plus généralement dans la maîtrise de la structure du parc de logement. La propriété publique d'une partie du parc est peut être le levier le plus efficace pour maintenir dans le temps une certaine équité d'accès à des espaces centraux de plus en plus convoités.

Dans les quartiers en projet : favoriser la mixité sociale et fonctionnelle

Pour le cas de nouveaux quartiers en projet, la priorité doit être apportée à l'équité d'accès. En principe, les nouveaux projets s'accompagnent d'une attractivité assez importante. La prise en compte de la justice urbaine se traduit dans ce cas par la production d'un cadre (les quotas apparaissent comme indispensables) garantissant la réalisation d'une diversité de logements : une typologie diversifiée pour accueillir des familles, des personnes âgées, des étudiants, etc. mais également des statuts de logement différenciés (subventionné, PPE, coopérative, etc.) afin d'ouvrir au maximum le nouveau quartier à des catégories socio-économiques diversifiées.

Les principes généraux et quelque peu hétéroclites posés par Fainstein (2009) pour favoriser « l'équité et la diversité » peuvent être utilement rappelés ici :

« Intégrer dans tout nouveau projet de logement des logements pour les ménages à revenu modeste ;

Les programmes de développement économique devraient donner la priorité aux propriétaires et employés des petites entreprises ;

Tout nouveau développement devait s'accompagner du développement d'espaces publics, et favoriser les commerces coopératifs ou indépendants ;

Les méga projets urbains devraient contenir des éléments en faveur des populations à faible revenus : création d'emplois et services publics ;

Faire pression pour des projets égalitaires et empêcher la mise en œuvre de programmes favorables aux plus riches de manière trop disproportionnée ;

Ne pas utiliser le zonage urbain à des fins discriminatoires ;

Les usages du sol devraient être mixte, dans la mesure du possible et si cela correspond aux souhaits des résidents. »

Ces grands principes sont en partie repris et développés par la suite de manière spécifique en lien avec l'outil du projet urbain.

4.1.4. Renforcer la solidarité entre les acteurs et les territoires

Pour chacune des inégalités urbaines, on a proposé jusque-là des réponses spécifiques qui peuvent être apportées par les pouvoirs publics au travers de politiques territorialisées. À la fin de cette partie, un principe plus large peut être mis en avant, qui chapeaute, d'une certaine manière, les différentes mesures évoquées précédemment.

Ce principe est la solidarité (le principe organisateur de toute vie sociale pour Durkheim), entre les territoires, mais également entre les différents acteurs qui composent et animent un système urbain. Outre la fiscalité locale, qui constitue une forme de solidarité financière bien sûr essentielle, on s'intéresse ici à une autre forme de solidarité, à développer entre acteurs privés et collectivités publiques : la régulation des plus-values dégagées dans la fabrique de la ville. On finira cette partie par une réflexion sur la nécessité d'un renforcement des compétences de l'échelon supra-communal d'agglomération.

Captation partielle des plus-values et redistribution

Du point de vue d'un entrepreneur privé, il y a essentiellement trois objets qui lui permettent de tirer un maximum de profit : les résidences et les hôtels de luxe, les tours de bureaux et les centres commerciaux (Fainstein, 2010 : 179). Si les collectivités publiques ne peuvent pas demander aux acteurs du privé de produire des objets, infrastructures ou équipements qui ne dégagent pas de bénéfice, elles peuvent imposer une participation publique obligatoire aux profits générés par toute opération en lien avec la production de la ville (Fainstein, 2009), afin en particulier d'être en capacité de financer les produits urbains (logements subventionnés, infrastructures et équipements, etc.) qui justement ne sont pas rentables.

Plusieurs manières d'organiser cette participation sont possibles. On peut simplement imposer une contribution financière à tout projet privé. C'est le rôle, en France, de la Taxe locale d'équipement (perçue par les communes lors d'opérations de construction immobilière) ou du Programme d'aménagement d'ensemble (participation des constructeurs au financement, en tout ou partie, d'un programme d'équipements publics qu'une commune, ou une intercommunalité, s'engage à réaliser dans un secteur déterminé pour répondre aux besoins des futurs habitants et usagers des constructions édifiées dans ce secteur). En Suisse, les taxes causales (cf. Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, art.19) produisent grossièrement un effet similaire.

Mais il est également possible de lier des projets privés directement avec la production de services à la communauté. Aux États-Unis, plusieurs outils le permettent (la présentation de ces outils est tirée des travaux de Julie Gobert, 2010b) :

- *Linkage zoning* : Redevance (généralement quelques pourcents des coûts totaux) que les promoteurs souhaitant la réalisation d'un projet immobilier ou de bureaux doivent payer à la création de logements subventionnés dans les zones directement liées à ces développements.
- *Inclusionary zoning* : Ordonnance exigeant que, dans les nouveaux programmes de logements, un pourcentage déterminé à l'avance soit accessible aux personnes à faibles revenus.
- *Development agreements* : Contrat négocié entre un gouvernement local et un maître d'ouvrage, dans lequel ce dernier accepte de fournir certains avantages à la population riveraine.
- *Community benefit agreement* : Contrat signé par les groupes communautaires et un promoteur immobilier (souvent lors de l'étude d'impact sur l'environnement) qui exige de ce dernier la fourniture d'équipements spécifiques et / ou une atténuation des effets subis par la communauté locale ou le quartier. En échange, les groupes communautaires s'engagent à ne pas s'opposer au projet. Cet outil « multi-transactionnel » peut comprendre des actions sur la qualité du cadre de vie (création de parcs, diminution des nuisances), les transports (amélioration de la desserte pour les riverains), voire sur les conditions locales de travail (par exemple l'établissement de salaires minimums).

Ces outils, non exempts d'effets pervers indésirables, restent très discutés dans le monde anglo-saxon. Ils constituent néanmoins des pistes de réflexion intéressantes pour non seulement intégrer le thème de la justice dans les préoccupations de l'aménagement mais aussi viser son opérationnalisation.

Arbitrer la solidarité : le rôle de l'échelon supra-communal

Comme nous l'évoquions au chapitre 3, les inégalités urbaines sont en partie créées par le désajustement spatial et institutionnel qui se produit entre des communes détentrices de territoires à enjeux « montant » ou « descendant », et des communes détentrices des capacités financières qui permettraient de soutenir ces enjeux. Pour le dire autrement, pauvreté des habitants, pauvreté des collectivités et nécessité d'agir apparaissent bien souvent comme très étroitement liées (IAU, 2008).

De plus, ce désajustement se produit dans un contexte de compétition territoriale, qui induit une course concurrentielle aux équipements prestigieux, laquelle non seulement oriente le positionnement des pouvoirs publics dans le sens d'une plus grande flexibilité face aux opportunités potentielles qui peuvent se présenter mais qui contribue également à donner plus d'importance aux enjeux économiques du

développement territorial (et donc plus de poids aux acteurs privés), au détriment de considérations plus sociales (ou publiques) et de démarches plus participatives.

Dans la tentative de définition d'une action publique juste sur l'espace, la question de l'échelle territoriale de réflexion et d'intervention est centrale. L'enjeu consiste à trouver un équilibre entre une échelle de la participation (nécessairement locale) et une échelle de la redistribution (qui peut s'exprimer à l'échelle locale, régionale, nationale, voire internationale – comme les aides européennes par exemple).

En regard des mécanismes qui produisent les inégalités urbaines, l'analyse à l'échelle des quartiers et des groupes précarisés n'est pas suffisante : l'échelle d'analyse métropolitaine est également déterminante. Dépasser l'échelle du quartier pour penser à celle des polarisations sociales et des dynamiques résidentielles – « l'espace fonctionnel » – apparaît comme une condition pour développer des mécanismes de régulation plus pertinents (Nahrath, Varone, Gerber, 2008) ; elle invite à penser un nouvel agencement des priorités de l'action publique.

Pour Theys (2002), « *la question institutionnelle, celle du " territoire pertinent ", est tout à fait centrale pour le développement durable, et rien de décisif ne se fera dans ce domaine sans une profonde réforme territoriale* ». Il apparaît en effet que, jusqu'à présent, le bilan des Communautés de communes reste mitigé (Laigle, 2005b) : les documents de planification (SCOT) n'arrivent pas réellement à organiser et orienter la collaboration entre des entités communales très contrastées, en raison de la compétition que ces dernières se livrent. Il faudrait dès lors aller plus loin que les communautés urbaines, et donner aux intercommunalités une véritable représentation politique et des ressources fiscales et légales adaptées. Une véritable intégration politique de la ville sous la forme d'un pallier régional de gouvernement urbain devrait permettre d'empêcher les comportements opportunistes des entreprises ou des classes favorisées, d'organiser une participation équitable aux frais collectifs (répartition des charges des services sociaux et des offres en aménités – offre culturelle, éducatives notamment – supportés habituellement par la collectivité centrale), enfin de déjouer les ressorts pervers de la compétition intra-agglomération (captation d'entreprises et de contributeurs fiscaux intéressants) (IAU, 2008).

L'échelon métropolitain constitue finalement le niveau institutionnel le plus adéquat pour réaliser une véritable intégration des politiques d'aménagement du territoire, de planification et de politique foncière (Theys, 2002), afin que les projets de développement territorial puissent apporter localement une réponse appropriée, sans produire, directement ou indirectement, d'autres inégalités urbaines. Un changement de répartition du droit des sols (portage foncier, approbation des permis de construire, etc.) entre les communes et la structure intercommunale constitue à ce titre une piste intéressante.

4.2. Production de justice urbaine par le projet : hypothèses relatives à la maîtrise d'ouvrage

L'application du référent de la justice urbaine à la fabrique de la ville par le projet urbain permet de pointer un certain nombre de pièges ou travers qu'une « juste » (ou « bonne ») maîtrise d'ouvrage devrait permettre d'éviter, et d'énoncer des grands principes qui vont dans le sens d'une production de justice.

4.2.1. Les quatre écueils à éviter

L'enlissement du projet urbain

Le premier danger est l'enlissement du projet urbain, c'est souvent la principale crainte des acteurs en position de maîtrise d'ouvrage. L'enlissement est problématique, car non seulement le projet ne se fait pas, et le territoire n'évolue pas, mais en plus les acteurs nécessaires au projet (les investisseurs en particulier) risquent de se démobiliser et de se tourner vers d'autres opportunités.

Les causalités de l'enlissement peuvent être multiples. Le projet urbain peut par exemple comporter en lui-même des risques d'échec, lorsque ses finalités sont mal définies ou ses objectifs confus, ou lorsqu'il n'est pas le fruit d'un processus partagé. Il arrive aussi que la cause de l'enlissement soit (en partie) extérieure à la maîtrise d'ouvrage ; c'est ce qui arrive lorsque le projet dépend très fortement des investissements provenant de l'économie privée et que la conjoncture est mauvaise, ou lorsque des acteurs-clés du projet décident pour des raisons stratégiques de « jouer au ralenti ».

Dans le cas où la programmation d'un projet urbain est injuste, la mise en place par la société civile d'une stratégie d'enlissement voire de blocage peut néanmoins apparaître comme juste.

La production d'une qualité urbaine non partagée

Le second danger réside dans la production d'un projet urbain de qualité, mais exclusif. La question des destinataires et des types d'usage promus par le projet est une problématique récurrente. Un projet peut être exclusif sur le plan de l'habitat, en proposant une offre exclusivement destinée aux catégories socio-économiques privilégiées. Il peut l'être également du point de vue de l'emploi, de deux manières principalement. La transformation d'un territoire peut entraîner d'abord la disparition d'activités artisanales, souvent au profit de grands groupes de l'économie tertiaire. Il se peut également qu'un écart soit créé entre les niveaux de formation et de qualification des populations locales et les nouveaux emplois offerts sur le site.

La production de qualité urbaine non partagée renvoie à la question de la primauté de la dimension économique (souvent globalisée) sur les autres dimensions du projet. C'est le cas lorsque l'influence des logiques des grandes entreprises, des investisseurs et des propriétaires fonciers est déterminante dans la conception du projet (Lecroart, Palisse, 2007). Autrement dit lorsque la création de richesse (en particulier la spéculation foncière) n'est pas maîtrisée par la force publique. Les projets urbains qui relèvent de ce type contribuent ainsi à la production de richesse, mais ils ne contribuent pas à offrir des logements et/ou des emplois aux catégories moins favorisées ; en cela ils ont un effet créateur d'inégalités urbaines.

La production d'une non-qualité urbaine

La réalisation d'un projet urbain sans qualité urbaine forme un troisième danger. La non-qualité peut apparaître comme un concept flou, fortement sujet à contestation en raison de la subjectivité qui le caractérise. Néanmoins, il est possible de dresser à grand traits quelques-unes des expressions matérielles de cette « non-qualité urbaine ». Cette non-qualité urbaine peut s'exprimer à deux échelles : soit à l'échelle du projet lui-même, soit à l'échelle du contexte spatial environnant.

À l'échelle du projet lui-même, il existe beaucoup de caractéristiques qui renvoient à des défauts de qualité urbaine, caractéristiques dont il est impossible de rendre compte de manière exhaustive. Nous nous bornerons à mentionner quelques « possibles ». Il n'est pas rare premièrement que la mémoire des lieux, ou la dimension paysagère soient oubliés. Il arrive aussi que le nouveau territoire soit mal structuré, voire illisible, ce qui se manifeste notamment lorsque la trame des espaces publics est peu généreuse et/ou mal organisée. Il est encore possible que des considérations de rentabilité aient prévalu, et que, pour simplifier, le rapport entre « vides » et « pleins » soit déséquilibré. De même, le manque de cohérence d'ensemble (juxtaposition de formes urbaines hétéroclites) peut nuire à la qualité urbaine.

À l'échelle du contexte, la non-qualité peut renvoyer par exemple à des problèmes de continuité. Ces « ruptures » urbaines et architecturales peuvent être produites par le sur-dimensionnement des voiries ou des infrastructures de transport collectif (comme les voies de chemin de fer), une absence de trame parcellaire, la présence de très grands îlots (ou de grands équipements, grandes surfaces de bureau), etc. Dans ce cas, le quartier produit tend à être tourné sur lui-même, mal intégré dans « l'existant ». De même, un nouveau quartier peut être doté de qualité « à l'interne », mais produire des désagréments visuels, fonctionnels ou environnementaux aux espaces qui l'entourent : grandes voies de dessertes encombrées et polluées, impact inopportun sur le grand paysage, etc.

Le déficit démocratique

Enfin, la participation de la société civile au processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet urbain fait parfois défaut. La transparence du processus n'est pas toujours garantie, et il arrive que, face à l'importance des enjeux économiques et à la nécessité de faire avancer le projet urbain, la dimension proprement démocratique soit considérée comme une menace. Les maîtres d'ouvrage peuvent renoncer à mettre sur pied des démarches participatives, ou rechigner à communiquer sur le projet pour éviter toute contestation.

Pour certains auteurs critiques, à l'image de P. Marcuse, l'aménagement du territoire qui repose sur les grands projets urbains (« le désaménagement » pour Marcuse) tend à soustraire du contrôle démocratique la transformation de l'espace urbain. Permettant d'établir des mesures exceptionnelles dans les procédures des politiques publiques, les grands projets d'aménagement – faiblement intégrés dans une planification urbaine globale – contribueraient à produire une démocratie sélective à destination des classes moyennes et supérieures, davantage conduite vers les priorités des élites (Moulaert, Rodriguez, Swyngedouw, 2002).

Un déficit démocratique, ou manque de transparence, comporte le risque d'un blocage du processus par des oppositions. Ce déficit se traduit aussi par une carence d'intelligence collective (ou d'intersubjectivité), laquelle tend à pénaliser qualitativement le projet.

4.2.2. Des grands principes en hypothèses

Sur la base des quatre grandes menaces esquissées, l'objectif de cette partie consiste à proposer un certain nombre d'hypothèses concernant ce que constitue, au-delà des différences contextuelles, une « juste » maîtrise d'ouvrage du projet urbain.

Une structure de maîtrise d'ouvrage adaptée au projet urbain

La maîtrise d'ouvrage du projet urbain ne peut que difficilement s'exercer dans le cadre du fonctionnement habituel des collectivités. Elle nécessite en principe la mise sur pied d'un dispositif *ad hoc*. La littérature française distingue quatre grandes formes d'organisation possibles : une mission transversale dans les services, un aménageur généraliste existant, la constitution d'une société d'économie mixte (SEM) dédiée et enfin le recours à un établissement public d'aménagement. Il arrive parfois que la structure change avec l'avancement du projet, par exemple d'une mission transversale à une SEM.

Il est délicat de présenter un bilan « avantage/inconvénient » exhaustif de ces dispositifs pour déterminer lequel est le plus adapté en fonction d'un type de contexte

et/ou d'ambition. On se bornera ici à dresser un tableau illustrant de manière caricaturale les atouts et dangers de chaque structure :

	Avantages	Inconvénients	Exemples
Mission transversale dans les services	<p>Circuit court avec le politique.</p> <p>Bonne articulation avec les Services.</p> <p>Intérêt pour la phase de préfiguration temporaire.</p>	<p>Équilibre instable entre politique et technique (concurrence / manque d'appui / concernement étroit).</p> <p>Nécessité de faire appel à des opérateurs extérieurs (développeurs commerciaux, etc.)</p> <p>Lourdeurs des procédures publiques.</p>	<p>Renouvellement du quartier de Vaise (Lyon).</p> <p>Aménagement de l'Île de Nantes (Nantes) – 1^e phase.</p>
Aménageur généraliste existant	<p>Action de régulation foncière de l'aménageur public.</p> <p>Capacité de prise de risque (investissement temporaire avant que le privé prenne le relais. Ex : immobilier d'entreprise).</p> <p>Animateur, pilote, opérateur.</p>	<p>Concurrences, indéterminations, frictions possibles entre les Services de la Ville et l'aménageur généraliste (pilotage technique aux 2 niveaux).</p> <p>Difficulté d'obtenir une symbiose entre élus, aménageur généraliste et Services.</p>	<p>Renouvellement urbain du « Grand-Cœur », centre ville (Montpellier).</p>
Société d'économie mixte dédiée	<p>Structure spécifiquement adaptée à un projet urbain (règles de fonctionnement, conseil d'administration).</p> <p>Visibilité vis-à-vis des partenaires extérieurs (interlocuteur unique).</p> <p>Les espaces publics comme levier pour structurer le développement.</p>	<p>Non-intégration avec les Services (extraterritorialité).</p> <p>Pilotage du développement sans maîtrise foncière d'ensemble (pas d'influence sur la forme/le contenu de chaque opération).</p>	<p>Le quartier du Confluent (Lyon).</p> <p>La Cité internationale (Lyon).</p> <p>Aménagement de l'Île de Nantes (Nantes) - 2^e phase.</p> <p>Terrains Renault (Boulogne-Billancourt).</p>
Établissement public d'aménagement	<p>Enjeu national, participation de l'État (clef de voûte).</p> <p>Dépassement des blocages institutionnels.</p> <p>Affranchissement vis-à-vis des documents d'urbanisme traditionnels (SCOT, PLU).</p> <p>Rôle de chaînage entre la stratégie et les réalisations.</p> <p>Effet de régulation (sur le marché du logement, l'économie).</p>	<p>Structure temporaire et légère, nécessité de trouver des partenaires comme maîtres d'ouvrages (subsidiarité).</p> <p>Le contenu (nombre de logements, d'emplois créés) prime sur le contenant (l'espace).</p>	<p>Euroméditerranée (Marseille).</p> <p>Plaine-de-France (agglomération Paris).</p> <p>Le Mantois.</p>

Figure 6 : Avantages et inconvénients des principales structures de maîtrise d'ouvrage (d'après Vilmin, 2005)

Sous l'angle de la production de qualité urbaine partagée, il n'est pas possible de distinguer de bonne ou de mauvaise structure en soi. La préférence à accorder pour l'une ou l'autre dépend du projet urbain lui-même (des objectifs poursuivis), de la conjoncture et du tissu économique local, de la géométrie institutionnelle, etc. Certaines structures sont plus orientées *a priori* vers un portage public fort (aménageur

public « structurellement » existant, établissement public d'aménagement), d'autres reposent davantage sur un engagement fort du privé (société d'économie mixte). Toutefois ce constat dépend des outils employés dans la phase opérationnelle – le recours à une ZAC par exemple est possible avec les quatre structures présentées.

Une maîtrise d'ouvrage constante

Bourdin (2005b : 42) souligne l'importance, pour la maîtrise d'ouvrage, non seulement de « *garantir l'idée qu'il faut maintenir le cap de ce projet malgré les vicissitudes et que le responsable politique en assume les risques* », mais aussi la nécessité d'avoir des objectifs de référence clairement énoncés. C'est ce qui va former le référentiel – pour emprunter le vocabulaire des politologues – du projet. Ce référentiel, cette vision globale doit être inscrite dans la durée ; on doit le retrouver dans toutes les missions, de l'amont vers l'aval (Frébault, 2005).

Pour Novarina (2000), le projet urbain peut être comparé métaphoriquement au voilier qui dérive. Le barreur, c'est-à-dire la maîtrise d'ouvrage, doit jouer avec le vent et les courants pour faire avancer le bateau en gardant le cap. Dans un contexte marqué par l'incertitude, le portage politique est le principal gage de réussite. La difficulté consiste à soutenir ce portage sur le long terme. Comme le dit Alain Bourdin (2005b : 43) : « *le partage du risque politique fonctionne mieux sur le court terme et la proximité que sur le long terme et les grands objectifs* ». Ce portage doit s'exprimer à la fois dans le discours – le projet urbain comme priorité pour le développement urbain – et dans les décisions (crédits, ressources humaines mobilisées, partenariats réalisés, etc.). Il apparaît par ailleurs que les prophéties auto-réalisatrices ont souvent une place de choix dans la maîtrise d'ouvrage.

La relation concepteur - maîtrise d'ouvrage est aussi décisive pour la bonne tenue et la bonne avancée du projet. Pour Novarina (2000 : 59), les experts et les concepteurs

« ne sont plus là pour traduire en termes techniques des décisions politiques prises préalablement mais formulent un point de vue qui, confronté à celui des élus, des acteurs économiques, des opérateurs immobiliers et des habitants contribue au projet. Et cette confrontation est une garantie de la qualité urbaine. »

Autrement dit, pour reprendre les mots d'Éric Bazard (cité dans Frébault, 2005 : 62) « *le travail du concepteur nourrit le programme, qui lui-même modifie la réflexion du maître d'ouvrage, lequel modifie son programme, etc.* ». Cette itération féconde se produit aussi dans l'interaction avec les partenaires privés : « *il faut pouvoir leur proposer dans des délais de réaction très rapides (bien inférieurs à ceux nécessaires au lancement d'une consultation publique) un dessin, une visualisation de leur*

opération, montrer comment celle-ci peut et doit s'insérer dans le contexte du projet » (Éric Bazard, cité dans Frébault, 2005 : 62).

Pour assurer une permanence et une cohérence à la production de la qualité urbaine, les pouvoirs publics peuvent confier au concepteur du projet urbain une mission exceptionnelle de maîtrise d'œuvre. C'est le cas par exemple pour le Contrat Chemetoff de l'Île de Nantes, qui prévoit pour le concepteur, en plus de l'élaboration du plan-guide, une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de conseil en urbanisme, ainsi que la réalisation d'une partie des espaces publics (Frébault, 2005). Le concepteur du projet détient dans cette configuration les compétences pour vérifier que chaque intervention dans le périmètre obéisse au plan-guide.

Les pouvoirs publics détiennent un pouvoir décisif dans la fabrique de la ville : celui de donner ou refuser les droits à bâtir. Tout l'enjeu consiste alors à jouer de ce pouvoir pour créer de la qualité urbaine partagée : en imposant des *minima* de qualité urbaine ou de mixité, en récupérant en partie les plus-values dégagées, etc.

La question de la maîtrise foncière

Par le passé (cf. chapitre 1), les grandes opérations d'urbanismes reposaient sur une très forte – voire totale – maîtrise foncière publique, au travers de l'utilisation de l'outil ZAC. Aujourd'hui, il en est autrement. D'une part parce que les finances publiques, affaiblies, ne permettent plus l'acquisition systématique des terrains, et d'autre part car la mainmise totale du public n'est plus perçue comme nécessaire et indispensable pour le bon déroulement d'un projet urbain et la production de qualité urbaine.

Pourtant, l'absence de maîtrise foncière publique est souvent pointée comme une faiblesse. La maîtrise d'ouvrage se trouve alors dans une position d'impuissance relative, notamment en ce qui concerne les temporalités d'avancement du projet et le contenu des formes urbaines réalisées.

La maîtrise publique foncière correspond à l'effet de « mettre un pied dans la porte ». En posant l'acteur public comme incontournable, elle lui permet de participer aux discussions avec les autres propriétaires de foncier, et ainsi d'orienter la forme du développement. La maîtrise publique foncière permet aussi d'avoir une emprise, au moins partiellement, sur le calendrier du projet.

Les collectivités font face à des choix de stratégie à ce sujet. Elles peuvent développer une véritable politique soutenue et continue d'acquisition foncière, ce qui leur permet de jouer en fonction du marché pour acquérir des terrains chaque fois qu'une opportunité se présente, avec un bas prix de revient. Cette stratégie leur permet d'anticiper sur le développement urbain à venir, et les positionne en situation de

grande maîtrise. Les collectivités qui n'ont pas pu, voulu ou su mener de telles stratégies peuvent essayer d'acquérir de petites parcelles de terrain au sein du périmètre du projet lorsque celui-ci démarre, mais à un coût, alors, beaucoup plus élevé.

Favoriser la constitution d'une culture commune autour du projet

Tout acteur possède une représentation qui lui est propre de ce qui, dans un projet urbain en constitution, est à faire ou à éviter. En forçant le trait, on pourrait dire que les acteurs publics agissent au nom de l'intérêt collectif (compris comme une représentation des enjeux pesant sur un territoire) ; les acteurs économiques en fonction de perspectives de rendement ; les habitants et usagers en fonction de leur usage, confort et habitude (et en fonction de perspectives de valorisation de leurs biens-fonds pour les propriétaires).

Dans cette mosaïque de préférences, valeurs et ambitions, l'enjeu pour la maîtrise d'ouvrage consiste à favoriser (et non imposer) la construction d'une représentation collective partagée, une culture transversale du projet. Cette culture devrait amener chaque acteur à un niveau suffisant de compréhension et d'implication. Elle est à construire à l'intérieur des services de l'administration :

« L'intérêt primordial d'un système d'action publique locale est de construire une représentation collective (et donc de dépasser les représentations particulières) des enjeux d'un territoire et des types d'action à y mener, entreprise complexe puisqu'elle doit jouer avec un pouvoir, par nature divisé au sein de la sphère publique, entre collectivités, entre le politique, l'administratif et le technique » (CERTU, 2003 : 14).

Mais cette culture du projet doit aussi se construire avec les acteurs externes à l'administration. Outre les canaux classiques d'information et de débat public, la maîtrise d'ouvrage peut s'appuyer sur des opérations à fort rayonnement symbolique qui peuvent incarner les nouvelles vocations d'un site (« catalyseurs de changement »), et sur l'organisation de grands événements (« révélateurs » ou « moteurs »).

Impliquer les acteurs en amont

Cette « culture commune » ne peut pas s'imposer par le haut. Elle doit s'élaborer dans une dynamique collective, où les acteurs nécessaires au projet (leur identification n'est jamais aisée, ni définitive) sont impliqués en amont : sur les problèmes à traiter, les ressources locales à mobiliser, les pistes à suivre, etc. Cela est particulièrement le cas pour les partenaires venant de l'économie privée :

« Il ne suffit pas d'opérer l'important travail de montage financier et juridique nécessaire pour attirer les investisseurs privés. Il faut également,

outré l'affirmation sans faille d'une volonté politique, un important travail d'implication des opérateurs et des investisseurs potentiels : ceux-ci ne viendront que s'ils croient à l'opération et se sentent suffisamment en confiance. Or cela suppose souvent qu'ils interviennent en amont de la commande, donc qu'ils participent à l'élaboration de la structure de partage des risques, en ce qui concerne la production urbaine et la gestion de ce qui sera produit » (Bourdin, 2005b : 42).

Cet élargissement des points de vue doit être animé et impulsé par la maîtrise d'ouvrage. Il contribue à définir le rôle de chacun (notamment à asseoir la légitimité du *leadership*) et tend à favoriser les initiatives, la prise de risque et la formulation d'accords (par exemple la cession de foncier contre des droits à bâtir, la concession de réalisation pour des équipements, le cofinancement de logements abordables ou d'espaces publics, la récupération de plus-values générées par une infrastructure de transports collectifs, ou d'équipements, etc.). Permettre et valoriser l'implication des acteurs nécessite de préserver une grande souplesse d'évolution du dispositif : la maîtrise d'ouvrage du projet doit être en mesure d'intégrer cette pluralité dans la gouvernance, au sein d'un dispositif perméable et souple.

L'implication des acteurs doit être organisée de manière différenciée, et renvoie à l'usage de la bonne méthode d'urbanisme au moment opportun. Ainsi, dans la phase de réflexion relative à la cohérence du projet par rapport à un développement d'ensemble, la méthode concernée est la planification stratégique et les acteurs impliqués sont en principe des politiques et experts. Dans la phase de problématisation, la méthode renvoie au diagnostic partagé et les acteurs de la société civile et les acteurs économiques devraient être mobilisés. L'urbanisme participatif permet alors d'intégrer les points de vue des usagers et habitants, dans la visée d'améliorer leur vie quotidienne. L'urbanisme de communication devrait être développé à cette étape afin d'informer et d'intégrer les acteurs économiques (notamment les entreprises) qui vont contribuer à produire le projet. Dans la phase de création, les concepteurs sont en charge de la composition urbaine. Dans la phase de production, les principaux acteurs de la fabrique urbaine en jeu sont les opérateurs et les concepteurs, qui sont les garants du respect des principes du projet urbain. Mais d'autres acteurs, tels les Services de la collectivité sont aussi sollicités, dans le cadre de la mise en pratique d'un urbanisme de gestion, afin de renforcer la qualité des services existants. Ce découpage est valable en théorie essentiellement, la complexité et l'incertitude qui entourent l'avancement d'un projet urbain produisent des interférences qui nécessitent des rocade, des inversions, des retours en arrière entre ces méthodes.

La transparence du dispositif

Les deux derniers principes avancés – la construction d’une culture commune autour du projet et l’implication des acteurs – dépendent de la connaissance du projet et de son déroulement que chaque acteur détient. La transparence du dispositif, sur laquelle insiste notamment Frébault (2005), est une condition essentielle de réussite. Un dispositif clair, qui identifie distinctement les positions et les rôles, permet à chaque acteur de définir l’étendue de son champ de possibilités d’implication.

Cette transparence devrait être posée une priorité de la maîtrise d’ouvrage, et s’exprimer dans toutes les directions. Au sein même de la maîtrise d’ouvrage et vis-à-vis des multiples services de l’administration, cette transparence dépend de la transversalité de la communication. Vis-à-vis des acteurs externes, elle repose sur une politique de communication (avec les acteurs économiques, investisseurs et opérateurs), voire de « pédagogie urbanistique » avec les habitants.

Cette transparence du dispositif enfin, et c’est peut-être la dimension la plus délicate, devrait bénéficier aux acteurs politiques, tenus de prendre les décisions. Afin de permettre aux élus de décider en toute connaissance de cause, la maîtrise d’ouvrage doit reposer sur un système de management de projet ouvert et intégré. Ce système de management devrait offrir à ceux qui tiennent les commandes une bonne visibilité sur les enjeux et conséquences des stratégies et scénarios possibles. Cela devrait être le cas tout particulièrement pour rendre visible le degré de prise en compte des différentes sous-dimensions du développement durable.

Le tableau récapitulatif ci-dessous présente, pour chacun des différents principes évoqués, leurs apports relatifs aux quatre écueils énoncés :

...permet d'éviter →	Enlisement du projet urbain	Déficit démographique	Qualité urbaine exclusive	Non-qualité urbaine
Structure maîtrise d'ouvrage	++	0	++	++
Maîtrise d'ouvrage constante	+	0	++	++
Maîtrise foncière	++	0	++	++
Culture commune	++	++	0	0
Implication acteurs	++	++	+	+
Transparence du dispositif	++	++	+	+

Figure 7 : Apports des principes énoncés relativement aux écueils à éviter

Ces quelques hypothèses, construites sur la base d'une revue de la littérature, tendent à orienter le projet urbain vers la production de justice. Avant de confronter ces hypothèses à la réalité d'un projet urbain en-train-de-se-faire, il nous reste encore à construire une méthodologie originale qui nous permette de décrire, restituer puis analyser un projet urbain sous l'angle de la justice. On propose dans la partie qui suit de se focaliser sur le système d'acteur qui compose la maîtrise d'ouvrage du projet urbain, et sur le jeu d'acteur qui oriente, chemin faisant, le déroulement du projet. La métaphore théâtrale offre dans cette optique plus qu'une figure de style, elle permet d'organiser dans un même dispositif argumentaire et rhétorique le jeu d'acteur et le système d'action qui fondent tout projet urbain.

Conclusions du livre I

La ville est le lieu des inégalités. On observe dans certains espaces urbains un cumul entre des inégalités sociales (que l'on peut appréhender par des indicateurs relatifs au niveau d'éducation, au revenu ou encore au taux de chômage par exemple) et des inégalités de qualité du cadre de vie (que l'on peut objectiver par des descripteurs comme le taux de pollution de l'air, le nombre de décibels ou l'exposition aux risques, ou encore un degré de satisfaction résidentielle, parmi d'autres). La persistance de ces inégalités croisées dans le temps indique une tendance de fond : la capacité d'accéder à un cadre de vie de qualité, d'une part, n'est pas équitablement partagée parmi les individus, pas plus que ne l'est, d'autre part, la capacité individuelle d'avoir une influence sur son cadre de vie.

Trois facteurs de causalités entrent en jeu dans le système de (re)production de ces inégalités urbaines : le fonctionnement des marchés foncier, immobilier et du logement premièrement ; la « tyrannie des petites décisions » deuxièmement, soit la somme des décisions individuelles prises par les habitants dans leurs préférences résidentielles et par les acteurs économiques dans leurs préférences de localisation ; et enfin les politiques publiques, qui agissent sur tous les éléments du système.

Les politiques publiques, et tout particulièrement celles qui sont déployées à l'échelle locale par les gouvernements des villes, ont un effet déterminant sur la production urbaine et, partant, sur les inégalités qui s'y inscrivent. L'examen des effets des actions publiques est passablement décevant. On s'aperçoit que les inégalités persistent, voire s'accroissent, malgré la mise en œuvre d'une succession de stratégies et la mobilisation de moyens importants. Un tel constat interroge : comment peut-on infléchir cette tendance, et rendre la ville plus juste ? Répondre à cette question nécessite une double réflexion. Il faut d'une part s'interroger sur la manière de produire la ville aujourd'hui. Il convient d'autre part de définir à quels principes de justice l'action publique doit obéir.

Les modes de production de la ville ont connu une profonde mutation avec la complexité qui caractérise nos sociétés et l'incertitude qui entoure l'avenir. Incapables de planifier avec certitude les orientations que devrait suivre le développement urbain, les acteurs de l'aménagement et l'urbanisme ont été contraints de recourir au projet urbain, un outil plus souple et mieux adapté au nouveau contexte de l'action sur le territoire. Le projet urbain est sans doute l'outil le plus opératoire pour transformer la ville. Mais il n'est pas, en soi, le garant d'une fabrique de la ville plus juste, capable de réduire les inégalités urbaines.

Lorsque l'on se penche sur la question de la justice appliquée à l'espace, l'on rencontre quatre conceptions bien différenciées. Pour les théoriciens néo-marxistes, les plus critiques, il est vain de chercher une réforme des manières de faire, puisque les inégalités sont causées fondamentalement par le système économique. C'est une rupture avec ce système lui-même qu'il faudrait enclencher de ce point de vue pour avoir un réel effet sur des inégalités de nature structurelle. La seconde conception, dite substantialiste, conçoit le rôle de l'action publique comme un devoir de distribution et de réparation. De ce point de vue, l'État et les collectivités publiques ont une responsabilité dans la production d'une certaine équité vis-à-vis de l'espace. La troisième conception, dite procédurale, insiste au contraire sur la subjectivité des valeurs associées à l'espace, et sur la nécessité de prendre en compte les avis différenciés dans une procédure qui place les habitants sur le devant de la scène. On propose enfin une quatrième conception, qualifiée d'intégrative, qui combine les perspectives substantialiste et procédurale. De ce point de vue, la sphère publique a la responsabilité de garantir la production d'un espace doté d'un minimum de qualité, mais la subjectivité des habitants doit être intégrée dans la définition opératoire de cette qualité (justice procédurale) par le recours à la concertation.

L'application de ce principe théorique de justice dans la fabrique de la ville balise un certain nombre de « chantiers » pour l'action publique, c'est-à-dire des domaines à « creuser » lorsque la finalité de cette action est la production de justice. Enfin, de manière très concrète, l'intégration de ce principe de justice débouche sur un système d'hypothèses très générales relatives à ce qu'il conviendrait d'appeler un juste pilotage des projets urbains.

La réflexion élaborée dans ce premier livre pose une théorie sur la fabrique de la ville telle qu'il conviendrait de la faire dans une reformulation de la question urbaine. Sur la base de cette construction théorique, on interroge dans le second livre la production de justice dans le cadre de la fabrication d'un morceau de ville par projet.

Livre II. Une analyse de la maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain Carré de Soie sous l'angle de la justice urbaine

Méthodologie : évaluer la maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain (chapitre 5).

La pièce urbaine du Carré de Soie (chapitre 6).

La nature de la pièce : conte de fée, tragédie ou match d'improvisation (chapitre 7).

La morale de la pièce (chapitre 8).

Conclusions du Livre II.

5. Méthodologie : évaluer la maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain

Ce second livre répond à quatre objectifs principaux. Le premier est méthodologique, il consiste en l'élaboration d'une méthode permettant d'évaluer la maîtrise publique d'ouvrage d'un projet urbain. Il fait l'objet du présent chapitre.

Le deuxième objectif est de caractériser la maîtrise publique d'ouvrage dans un processus de constitution et de mise en œuvre d'un projet urbain. Il relève d'une préoccupation essentiellement descriptive (répondant à la question : que se passe-t-il ?). C'est l'objet du chapitre 6.

Le troisième objectif est de nature plus normative. Il consiste à rendre compte de manière critique des résultats, à l'aune de la justice urbaine (répondant à la question : est-on en train de bien faire ?). Cette mise en perspective critique du projet urbain fait l'objet du chapitre 7.

Le quatrième est de tirer des enseignements à partir de l'analyse de la maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain. Ce dernier objectif renvoie à une préoccupation véritablement prescriptive (répondant à la question : comment faire mieux ?). La formulation de ces recommandations opérationnelles fait l'objet du chapitre 8.

L'objectif de ce chapitre est de proposer une méthode d'évaluation de la maîtrise publique d'ouvrage d'un projet urbain. Notre préoccupation est de mobiliser une approche, une manière de regarder les faits pour en rendre compte et les expliquer dans un cadre cohérent. Pour produire de la connaissance sur un phénomène social – comme la fabrique de la ville par le projet urbain, il nous faut premièrement choisir un point de référence et deuxièmement recourir à des systèmes, catégories et modèles pour organiser le réel (voir par exemple Boudon, 1984).

Le point de référence de notre approche, ou « référent analytique », se situe dans une perspective constructiviste. Il n'est pas impossible de produire une analyse dans les deux autres perspectives classiques (diachronique – qui fait référence à une situation de départ – ou synchronique – qui fait référence à une situation comparable). Néanmoins, il nous semble plus intéressant de construire notre recherche d'une part sur le référent que constitue la combinaison hiérarchisée des objectifs du projet urbain

lui-même, et d'autre part sur le point de vue que constitue la justice urbaine, tel qu'évoqué dans la première partie de ce travail.

Notre présupposé de base est que tout projet urbain s'inscrit dans le champ social, pour emprunter les mots d'Alain Avitabile (2004), soit la fabrique de la ville. Considéré comme un objet dynamique, il peut être appréhendé comme un modèle d'action qui se construit et se reconstruit en fonction d'un jeu, parfois mouvant, d'acteurs en interaction. On peut considérer que le modèle d'action constitué le temps d'un projet s'apparente à une organisation. Cette manière d'approcher le projet urbain, par les logiques d'action qui le sous-tendent, nous conduit à mobiliser un courant de la sociologie des organisations : l'Analyse stratégique. L'ambition consiste alors à proposer une adaptation de cette méthode d'analyse, spécifiquement dessinée pour l'étude de la maîtrise d'ouvrage d'un projet urbain. Cette tentative nous amène à recourir à la métaphore théâtrale comme manière non seulement de mettre en récit mais aussi de restituer l'analyse, empruntant quelques-uns des principes et concepts développés par Erving Goffmann (1973), mais en l'appliquant à une situation spécifique qui est celle du projet urbain.

5.1. L'analyse stratégique – postulats et concepts

En sociologie, les deux grandes approches classiques sont celles développées par Emile Durkheim – qui se concentre sur les règles qui organisent la vie sociale – et Max Weber – qui se focalise sur le sens que ceux qui agissent donnent à leur action. Ces deux influences majeures se retrouvent dans les travaux plus spécifiquement appliqués aux organisations, que l'on peut grossièrement séparer en six grandes familles : les approches mécanistes et psychosociologiques, les approches par les contingences, les approches culturelles, les approches économiques, les approches cognitives et, enfin, les approches sociologiques. C'est cette dernière famille qui va principalement nous intéresser ici.

Les approches sociologiques (françaises) sont composées de multiples courants, qui mettent en lumière une dimension particulière, une facette d'un système d'action. Parmi ces courants, citons les approches orientées sur la rationalité et la bureaucratie, l'analyse stratégique, et plus récemment l'approche par les conventions et celle par la traduction. Nous focalisons notre attention sur l'analyse stratégique développée par Crozier et Friedberg (notamment dans Crozier, Friedberg, 1977). Dans la perspective analytique développée par ces auteurs, on prend en compte les relations entre les acteurs et les jeux stratégiques qui se tissent au sein d'une organisation, elle-même considérée comme un construit social dynamique.

L'analyse stratégique s'intéresse aux processus par lesquels les individus ajustent leur comportement et coordonnent leurs conduites dans la poursuite d'une action collective. Cette action collective, dynamique et organisée (aussi appelée de façon réductrice « organisation »), existe partout où l'interdépendance oblige les acteurs à s'organiser et se coordonner pour réussir leur coopération. Elle a pour objectifs de rendre compte, d'une part, de l'intégration des comportements des acteurs dans un ensemble structuré en système, d'autre part, d'identifier les systèmes d'action concrets qui constituent la base du fonctionnement de l'action collective. L'analyse stratégique est, pour reprendre les mots de Friedberg, l'étude de la genèse des règles qui viennent stabiliser et discipliner les relations de pouvoir qui finissent par changer ces règles.

En plus du raisonnement stratégique – découvrir le système d'action en partant de l'acteur, cette approche mobilise un raisonnement systémique dans le but de mettre en évidence un ordre émanant du système d'action. Elle repose sur quatre postulats, décrits ci-dessous.

5.1.1. Quatre postulats

Les quatre postulats de base de l'analyse stratégique, tels que développés par Crozier et Friedberg (1977), sont les suivants :

- L'action collective (« l'organisation ») est un construit contingent, ce qui signifie qu'elle est toujours liée à un contexte spécifique. Elle ne va pas de soi, et pourrait toujours être différente. Il faut la considérer comme une tentative de réponse à des contraintes construites par des acteurs.
- L'acteur, dans l'organisation, est considéré comme un stratège. Il est relativement libre, peut jouer avec son rôle (c'est-à-dire se permettre des écarts par rapport aux règles sociales) et dispose d'une marge d'action (aussi appelée « zone d'autonomie »). Il a un comportement rationnel, mais d'une rationalité toujours limitée.
- Les acteurs ne sont jamais simplement des moyens au service des seuls objectifs des organisateurs : chaque acteur a ses propres buts et objectifs, qui ne sont pas identiques à ceux de l'organisation.
- Le pouvoir est une relation d'échange qui se négocie et l'interaction qui s'établit entre les acteurs aboutit à la constitution d'un système d'action plus ou moins stable : un modèle d'organisation.

5.1.2. Quatre concepts clés

Nous présentons ci-dessous la définition des quatre concepts-clés évoqués ci-dessus.

L'acteur

Un acteur peut être aussi bien une personne, un groupe d'individus, une organisation ou une institution. On se focalise dans l'analyse sur la dimension stratégique de l'acteur, sans omettre sa pluralité : l'acteur est aussi et toujours social-historique, culturel, doté d'une identité et « groupal ».

Chaque acteur a un champ de compétences particulier, une logique et des connaissances limitées par ce champ. La stratégie de chaque acteur, visant à accroître son influence (c'est-à-dire améliorer sa capacité d'action, lui ménager des marges de manœuvre), dépend de ses mobiles, de ses valeurs, de la perception, respectivement de la représentation de la situation dans laquelle il se situe et des moyens d'influence dont il dispose. Chaque acteur voit donc l'organisation sous l'angle de ses objectifs. Sa rationalité limitée et contingente doit être prise en compte : on considère qu'une solution est acceptable pour lui en fonction du degré d'information dont il dispose et de sa capacité réelle d'action. Sa rationalité se définit plus par rapport aux opportunités que lui offre l'organisation et aux comportements des autres acteurs que par rapport à des objectifs ou projets cohérents. Il peut être offensif, cherchant des opportunités pour améliorer sa situation, ou défensif, maintenant sa marge de liberté et sa capacité à agir. La stratégie d'un acteur s'analyse à travers les régularités de ses comportements.

Le projet de l'acteur n'est que rarement cohérent et clair, mais le comportement de celui-ci a néanmoins toujours un sens intrinsèque. Pour la sociologie de l'action, les conduites des acteurs peuvent être interprétées comme des tentatives d'ajustement entre les objectifs organisationnels et les visées propres ; elles s'ajustent au comportement possible d'autrui. L'acteur, comme l'organisation, ne peut s'analyser indépendamment de son environnement. Celui-ci se manifeste à travers des réseaux et des relais (c'est-à-dire d'autres acteurs ressources), qui agissent comme des réducteurs d'incertitude, et élargissent le système de jeux d'acteurs qui structurent l'organisation.

Le système d'action concret

Le système d'action concret désigne la manière dont les acteurs régulent leurs relations. Il comprend en particulier les alliances qu'ils nouent et les règles écrites ou tacites (autrement dit formelles ou non) qu'ils se donnent pour faire fonctionner l'organisation. Il renvoie à l'idée de coordination des actions, de stabilité des jeux d'acteurs, soit en fin de compte d'équilibre entre le changement des structures et leur maintien. Mais le système d'action concret comprend aussi toujours des conflits et des incohérences.

L'approche stratégique se focalise sur l'acte de construction de l'organisation par les acteurs : on analyse la manière dont s'y prennent des acteurs en réseau pour construire des règles, un réseau qui constitue un « ordre local ». Cette approche permet ainsi de

comprendre « *comment sont prises les décisions autrement qu'à travers une rationalité à base technique ou économique* » (Bernoux *et al.*, 2001 : 33). Conflits de rationalités, équilibres de pouvoirs, oppositions et alliances entre individus ou groupes, échanges politiques, mécanismes de régulation, chasses gardées, partages implicites des rôles, etc. sont quelques-uns des termes clés du lexique à partir duquel le système d'action concret peut être décrit.

Le pouvoir

La notion de pouvoir est une notion centrale : « *il n'est pas de champ qui ne soit organisé en terme de pouvoir* » pour Friedberg (1993). Le pouvoir peut se définir comme

*« la capacité d'un acteur, dans sa relation à l'autre, de faire en sorte que les termes de l'échange lui soient favorables. Il s'agit de mobiliser des ressources dans une relation qui, dans une organisation, est toujours une contrainte majeure. Les acteurs ne peuvent éviter de rentrer en relation car c'est le système de relation qui construit la coopération » (Bernoux *et al.*, 2001 : 29).*

Le pouvoir structure des relations dans l'organisation, il est créateur de règles et stabilise les interactions entre acteurs (en structurant les conflits et les coopérations), ce qui rend possible l'action dans la durée.

On peut distinguer deux grands types de modèles d'ajustement de la volonté des acteurs. Dans le premier modèle, de type hiérarchique, le lien entre les acteurs est un lien de subordination. Chaque acteur détient un statut et le garde. L'efficacité de la relation hiérarchique est liée à son acceptation. La tâche de la coopération est affectée à la direction, qui ne doit pas seulement la gérer mais la créer : « *on entre dans une relation de pouvoir parce qu'on doit obtenir la coopération d'autres personnes pour la réalisation d'un projet* » (Friedberg, 1993 : 115). Ce modèle correspond à l'exercice hiérarchique et autoritaire du pouvoir par le sommet (le modèle économique correspondant est le Taylorisme).

Dans le second modèle, de type coopératif, le fondement de la relation de travail est défini à travers une volonté de coopération par laquelle les acteurs (possédant des spécialités différentes) s'associent pour exécuter ensemble un projet. Le pouvoir repose sur une coordination horizontale, qui implique l'approbation des ordres reçus par les exécutants. Compte tenu du fait que chaque acteur privilégie une manière de faire qui maximise ses avantages, le rôle du responsable est alors de comprendre les logiques des différents acteurs nécessaires au projet, de garder un équilibre entre eux et de favoriser les coopérations.

L'analyse stratégique distingue quatre sources de pouvoir : le pouvoir d'expertise, le pouvoir lié à la maîtrise de l'information et de la communication, le pouvoir provenant des règles de l'organisation, le pouvoir dit du « marginal sécant » (compris comme le pouvoir provenant de la capacité à maîtriser les zones d'incertitude procurant de l'autonomie aux individus).

L'incertitude

Dans l'analyse stratégique, l'incertitude renvoie aux failles dans les règles, aux pressions politiques et économiques et aux défaillances techniques qui compliquent ou empêchent le bon déroulement de l'organisation (en particulier l'atteinte des objectifs visés). L'incertitude ne désigne pas seulement les turbulences imprévues dans l'avancée d'un projet, elle est définie comme une interaction, dans le cadre du jeu entre les acteurs, que chaque joueur utilise pour que les autres acteurs (partenaires ou adversaires) ne puissent deviner son jeu (Bernoux *et al.*, 2001). L'imprévisibilité que chacun laisse planer sur la manière dont il remplira son rôle a pour objectif d'élargir sa marge de liberté tout en contrôlant celle de l'autre : un comportement imprévisible réduit le pouvoir de celui qui édicte et/ou de celui qui cherche à appliquer les règles.

5.2. L'analyse stratégique de la maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain

Dans cette partie, nous montrons comment l'analyse stratégique peut être utilisée dans le cadre de l'étude de la maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain.

5.2.1. La maîtrise d'ouvrage du projet urbain : système d'acteurs et système d'action

Les territoires sont construits par les actions et les projets des acteurs. Le développement local ne se décrète pas, il se construit avec des acteurs, constitués en système et agissant en partenaires autour d'un projet.

Par ailleurs, un projet urbain peut être considéré comme la mise en œuvre, territorialisée, d'une politique publique – soit, très généralement,

« un ensemble de mesures et d'actions, mises en place sous l'égide de la puissance publique, en vue de faire évoluer une situation jugée problématique. Un programme se fixe des objectifs, se donne des moyens, utilise des ressources et du personnel en vue d'atteindre des résultats qui produiront des effets sur la population et l'environnement » (Bion, Moquay, 2004 : 67).

Pour ces deux auteurs, une politique publique n'existe pas en soi, c'est une construction (ou reconstruction) par lequel des acteurs donnent une cohérence à un ensemble d'actions. Elle constitue un champ d'interaction pour les organisations, les individus et les groupes, largement conditionné par le contexte, et se prête – dès lors que l'on accepte ce postulat – à la transposition des analyses de Crozier et Friedberg. Les stratégies et objectifs des organisations au sein d'une politique publique « s'ordonnent en système d'interactions/interdépendances. Ainsi on pourra retrouver dans ce cadre, comment les acteurs se situent dans des relations en termes de pouvoir, comment s'organise la maîtrise de zones d'incertitudes, ainsi que les jeux d'alliances et de conflits » (Bion, Moquay, 2004 : 55). L'analyse stratégique peut ainsi être mobilisée pour l'étude des politiques publiques territoriales, *a fortiori* pour l'étude de la maîtrise publique d'ouvrage des projets urbains.

La méthode que nous présentons plus loin emprunte à la fois à l'analyse stratégique et à l'analyse des politiques publiques. Elle poursuit fondamentalement trois objectifs :

- Le premier est d'éclairer un processus de constitution et de mise en œuvre d'un projet urbain (préoccupation descriptive : que se passe-t-il ?) ;
- Le deuxième est de rendre compte de manière critique des résultats (préoccupation normative : est-on en train de bien faire ?) ;
- Le troisième objectif est de formuler des recommandations opérationnelles (préoccupation prescriptive : comment faire mieux ?).

Les outils de l'évaluation en termes de sources d'information sont les données existantes (documents produits par le système d'action) et les nouvelles enquêtes (entretiens, dires d'experts, observation participante, etc.) (Faure, Muller, 2007).

Signalons encore qu'en général, l'évaluation se fait *ex-post*, soit une fois la politique publique réalisée, mais elle se pratique parfois, comme dans le cas qui nous intéresse ici, « *chemin faisant* » (Perret, 2001).

5.2.2. Construire un référentiel d'analyse

Analyser et évaluer implique avant tout d'élaborer un référentiel, un ensemble de critères opératoires et légitimes de l'efficacité et de la réussite du projet urbain. Le référentiel doit répondre à la question : à quels critères, à quelles normes confronter les résultats observés ? Il n'y a pas de réponse univoque à cette question ; la question du référentiel, en méthodologie d'analyse des politiques publiques, faisant débat (Perret, 2001).

Une première possibilité est de considérer que l'évaluation doit permettre de dire dans quelle mesure les objectifs, hiérarchisés, officiellement exposés par les acteurs à l'origine du projet, ont été atteints. Cette évaluation repose sur la perception propre des acteurs relativement à la nature du problème, aux solutions à mettre en œuvre, et aux liens de cause à effet des actions sur la situation. L'analyse a alors pour but de comparer les résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Trois dimensions sont au cœur de l'analyse : la cohérence interne de la réponse déployée (au regard du triptyque objectifs/dispositifs/moyens), l'efficacité de celle-ci (effets obtenus par rapport aux objectifs) et son efficience, soit une comparaison des résultats obtenus par rapport aux ressources financières engagées (coût-avantage et coût-efficacité).

Selon un autre point de vue, les objectifs officiels du projet n'apparaissent pas comme un référentiel totalement légitime. Un projet, comme toute politique publique, a de multiples visées, avec de nombreux objectifs – parfois contradictoires, équivoques, implicites ou vagues. Tous les acteurs concernés, ayant des intérêts souvent divergents, ne donnent pas la même importance aux différents objectifs (reconstruire de quelle manière les acteurs hiérarchisent les objectifs du projet constitue d'ailleurs une facette très complexe et fine de l'analyse). De ce point de vue, l'évaluateur doit construire son propre référent d'analyse. Ce référent peut prendre la forme d'un jeu d'hypothèses, ou d'un catalogue d'objectifs hiérarchisés pour reprendre les termes de Perret (2001).

Plusieurs dimensions supplémentaires, par rapport aux trois premières évoquées plus haut, peuvent alors être intégrées dans l'analyse : la pertinence du problème identifié, la pertinence des objectifs de l'action par rapport au besoin ou problème à traiter, la cohérence externe (soit les complémentarités ou les divergences entre les effets de plusieurs actions publiques) et l'impact systémique (ou cohérence externe), c'est-à-dire les effets collatéraux non visés / non prévus par les décideurs.

Quel que soit le référentiel employé – qu'il soit donné ou construit, l'évaluation reste une approximation, elle relève toujours d'une scientificité limitée. Les perceptions et représentations de la personne qui analyse et porte le jugement interfèrent et prennent une part non négligeable dans le processus d'évaluation. Des méthodes peuvent être employées pour obtenir davantage de rigueur : morceler l'évaluation, détailler les critères et indicateurs du référent analytique, recouper les points de vue et recourir à la triangulation, etc.

Le référent employé dans l'étude de cas de ce travail fait l'objet du chapitre 6.

5.2.3. Une analyse en cinq étapes

Délimiter l'objet d'analyse : le projet urbain

Cette première phase doit aboutir à la délimitation précise de l'objet d'étude et permettre de circonscrire l'action à analyser. Elle repose sur tous les documents relatifs au projet urbain produits par la collectivité – textes officiels (textes de lois, décrets, etc.), plans, règlements, documents d'orientation, etc. – qui déterminent les rôles et les missions des acteurs, mais aussi des objectifs poursuivis. On peut hiérarchiser ces objectifs du plus général au plus particulier (finalités, buts, objectifs généraux, objectifs spécifiques ou sectoriels) ou distinguer ceux qui sont d'ordre substantiel (objectifs clairs) et ceux qui sont davantage d'ordre organisationnel ou procédural (objectifs vagues mais cadre de mise en œuvre détaillé) (Knoepfel, Larrue, Varone, 2001).

Outre la présentation des règles du jeu (le cadre légal), l'identification de l'objet comprend la description du cadre général dans lequel s'inscrit le projet, ses influences externes : documents de planification, nature du marché économique concerné, spécificité du contexte local, paysage institutionnel.

Identifier les acteurs concernés par le projet urbain

Toutes les personnes physiques ou morales, organisées ou non, susceptibles d'agir directement ou indirectement sur le projet urbain doivent être identifiées. On peut classer ces acteurs en fonction de leur rôle ou position par rapport au projet urbain, selon la typologie de classement suivante (construite à partir des travaux de Bernoux *et al.*, 2001) :

- **Légitimeurs** (ou maîtres d'ouvrages *stricto sensu*) : ce sont les acteurs qui participent à la définition des caractéristiques et au pilotage du projet urbain. Ce premier groupe est composé de l'équipe de portage politique et l'équipe de pilotage technique. Si elle existe, la « figure du prince » est à la tête de ce groupe (voir chapitre 6.3).
- **Opérateurs** (ou maîtres d'œuvre) : ce sont les acteurs qui mettent en œuvre le projet, avec des degrés d'engagement variables. On y trouve notamment les bureaucraties publiques et les investisseurs/opérateurs privés.
- **Ré-acteurs** : ce troisième groupe est composé des acteurs qui rétro-agissent, soit les usagers de l'espace concerné par le projet urbain, les populations-cibles et les associations. Lorsqu'ils sont organisés, ils peuvent se transformer en lobbies.

Le paysage composé de ces différents acteurs peut être représenté sous la forme d'un sociogramme.

Bien sûr, cette classification peut être détaillée. Logan et Molotch, auteurs de la théorie des coalitions de croissance, distinguent par exemple trois types d'acteurs économiques privés : « les rentiers chanceux faiblement entrepreneurs » (ce sont par exemple des propriétaires de terrains bien situés), « les promoteurs immobiliers » (qui anticipent sur les transformations du marché et spéculent) et « les spéculateurs structurels » (qui entrent dans le jeu politique pour modifier les règles et les dans le sens qui leur est favorable, par exemple en faisant modifier les règlements d'urbanisme) (Logan et Molotch cités par Legalès, 1995). En fonction du projet urbain analysé, ce type de distinctions peut s'avérer indispensable.

En outre, la classification proposée ne permet pas toujours de catégoriser adéquatement les acteurs. Dans le cadre d'un projet urbain, la maîtrise d'ouvrage contient une part d'informel. Par ailleurs, il arrive aussi que des acteurs en position de maîtrise d'œuvre prennent à certains moments un rôle de maîtrise d'ouvrage (pour certains praticiens, le terme de maîtrise d'œuvre est devenu inopérant, voir par exemple François Grether interviewé dans Frébault, 2005). La carte de la maîtrise d'ouvrage d'un projet urbain n'est donc jamais facile à dresser, pour reprendre les mots d'Alain Bourdin (2005b : 38).

Percevoir les logiques d'action des acteurs

Dans cette troisième étape, il s'agit de trouver les logiques d'action de chacun des acteurs, leurs rationalités à l'intérieur du système d'action concret que constitue le projet urbain. Cette étape est l'occasion d'une seconde catégorisation des acteurs, qui ne les distingue plus en fonction de leur rôle « officiel » mais en fonction de leur positionnement face au projet. Nous reprenons ici la typologie proposée par Duhayon (2003) :

- Acteurs moteurs : ils sont porteurs d'une volonté de faire avancer le projet, et peuvent à ce titre formuler des d'objectifs, être initiateurs d'études, etc. Ils peuvent avoir à leurs côtés des *acteurs alliés* ;
- Acteurs adversaires : ce sont les acteurs qui s'opposent au projet, soit de manière conjoncturelle – leur opposition est alors liée à un objet de la négociation – ou de manière plus structurelle – en lien avec une logique d'action véritablement opposée à celle des acteurs-moteurs ;
- Cette typologie des acteurs peut être complétée par d'autres « labels » : tels les acteurs neutres, les acteurs périphériques, les acteurs absents ou encore les acteurs outils.

Pour chaque acteur, il convient de repérer ses objectifs et intérêts, ses contraintes, sa stratégie et son pouvoir. Le pouvoir de l'acteur dépend des ressources dont il dispose, qui peuvent être juridiques (le droit), financières, techniques, humaines (personnel), temporelles, cognitives (l'information), sociales (ou interactive), politiques ou plus « spatiales » (comme les ressources patrimoniales, soit le fait de disposer de biens fonciers par exemple).

Cette étape permet de positionner les acteurs et de mesurer leur influence sur l'avancée (qui peut comprendre des blocages et des retours en arrière) du projet urbain. Elle permet de mettre en lumière les acteurs dominants du système local de commande.

Analyser le système d'action concret

Le positionnement « originel » des acteurs et leurs influences ne suffit pas à comprendre le déroulement du projet urbain, puisque celui-ci est un processus qui se construit dans l'interaction. Il faut dès lors premièrement identifier les principaux espaces de négociation (qui conditionnent dans une certaine mesure les interactions), deuxièmement caractériser les instruments d'action mobilisés (mise en œuvre de règles d'action collective : réglementations, finances, structures organisationnelles, incitations diverses, règles du jeu implicites, mécanismes de coordination et de régulation, etc.) et troisièmement étudier la nature des relations, des interactions entre les acteurs (coalitions, alliances, partages de pouvoir, chasses gardées, concurrence, négociation, partenariat, etc.). Ces relations s'inscrivent entre les deux pôles que sont le conflit et la coopération.

Le processus de projet urbain est marqué par des incertitudes qui produisent des formes de coopération souvent instables et qu'il s'agit de révéler. Ces incertitudes peuvent être dues aux objectifs multiples et parfois contradictoires des acteurs ou à l'évolution du contexte local et du paysage institutionnel (le rôle de certains hommes-clés peut à ce titre être déterminant, à la fois dans la production de coopérations ou d'incertitudes).

La difficulté, lors de cette quatrième phase d'analyse, est de ne pas négliger le caractère mouvant des interactions. Les relations entre acteurs ne sont jamais immuables. L'interaction permet à tous les acteurs d'élargir leur horizon de sens, le projet est aussi « un temps » et « un lieu » de l'apprentissage réciproque. L'analyse devrait aussi permettre de pointer, dans le déroulement du processus, les changements de positionnements des acteurs.

Analyser les résultats et effets en regard du référentiel

La dernière phase d'analyse s'intéresse aux résultats et effets produits – les changements de la situation provoqués directement par les activités effectuées au titre

du projet urbain, matériels (transformation du cadre de vie) comme immatériels (changements dans l'organisation de la société civile).

Il s'agit de reconstruire les schémas de causalité (activité→effets→retour sur objectif). Reconstruire ce que l'on pourrait dénommer le *cycle du projet urbain*. Analyser si les faits donnent raison à la *théorie d'action du projet urbain*, comprise comme l'ensemble des représentations théoriques chez les acteurs de la manière dont le projet urbain va agir (effet escompté), ou si des mécanismes inattendus ou des processus nouveaux se manifestent, changeant le cours de l'action.

On se concentre sur l'atteinte des objectifs, en distinguant les effets propres, réellement imputables au projet urbain, des effets exogènes (conjoncture économique, effets d'autres politiques). L'enjeu consiste à établir des liens de causalité entre *le processus de projet*, les *outputs* (ou extrants opérationnels, soit le projet urbain lui-même) et *outcomes* (impacts sociaux, économiques, culturels, techniques, environnementaux, institutionnels).

On peut pour cela utiliser un modèle séquentiel, en transposant le modèle classique développé dans l'analyse des politiques publiques. Les quatre séquences principales du projet urbain sont alors :

- La définition du problème et son inscription à l'agenda (diagnostic d'une situation problématique, analyse des besoins) ;
- Les études et propositions de résolution du problème (l'exposé des solutions potentielles et des moyens à mettre en œuvre, la définition d'un programme comprenant les objectifs, les moyens, les ressources et les intervenants) ;
- Le processus de décision ;
- La mise en œuvre, qui est aussi une occasion d'ajustement et de réorientation face aux difficultés rencontrées (conception, réalisation, résultats, effets).

Ce modèle est utile, mais il n'est pas totalement réaliste par rapport au déroulement concret du projet urbain, en raison de la pluralité et parfois de l'ambiguïté des objectifs poursuivis, de l'information partielle des acteurs et en particulier des décideurs, de leurs préférences *a priori* (une solution est parfois identifiée avant que le problème soit ne serait-ce que défini).

Il est aussi possible de replacer ce modèle dans la chronologie des événements. Le modèle permet alors de mettre en valeur la dynamique propre du processus de projet, l'enchaînement des actions. Il met en avant les temps forts, les événements marquants qui jalonnent le processus de projet urbain. C'est cette modélisation qui est privilégiée dans ce travail.

Plutôt qu'une reconstitution date par date, il semble plus fécond de recourir à la métaphore théâtrale pour restituer le déroulement du projet urbain. L'évaluateur doit ainsi reconstruire les principaux actes du processus. Ce « détour » par la métaphore est présenté dans la partie suivante.

5.2.4. Restituer : la métaphore théâtrale

L'usage de métaphores est utile pour représenter de manière synthétique des phénomènes, des processus et des structures complexes (Sénécal, 2007). Elle a largement été utilisée dans les études urbaines, notamment par la seconde École de Chicago (Goffmann, l'un des chercheurs phares de cette École, l'a par exemple employée dans son approche interactionniste sur l'analyse de la mise en scène de soi du citoyen).

Le projet urbain, on l'a dit, est à la fois un processus et le produit d'un jeu d'acteurs. C'est de ce jeu d'acteur qu'il convient de rendre compte. On propose ici de recourir à la métaphore théâtrale pour à la fois restituer – mettre en scène, mettre en récit – et analyser le projet urbain.

Les principaux « descripteurs métaphoriques » du projet urbain, appréhendé comme une pièce de théâtre, sont les suivants :

- **Théâtre** : C'est le contexte géographique, au sens large du terme, dans lequel se déroule le projet urbain. Le théâtre peut être une ville, une agglomération ou plus généralement une aire urbaine. On peut le décrire par un éventail de caractéristiques : le site, la situation, la taille, le rang, la morphologie, le fonctionnement institutionnel, etc.
- **Scène** : La scène est le lieu au sens strict dans lequel se déroule le projet urbain. C'est une portion d'espace qui est en principe plus circonscrite que le théâtre, son « plateau ». C'est là où se passe la représentation, où se déroule l'action. Les projecteurs sont braqués sur lui. Comme le théâtre, la scène peut être décrite par des caractéristiques.
- **Scénario** : C'est la description détaillée du projet urbain, telle qu'elle est faite par son auteur. Le scénario se découpe en actes.
- **Auteur du scénario** : C'est la ou les personne(s) (architecte, géographe, urbaniste, etc.) qui crée(nt) le projet urbain.
- **Actes** : Les actes sont les différentes séquences de déroulement du projet urbain, tels qu'ils sont reconstitués par l'évaluateur.

- **Didascalies** : C'est l'ensemble des recommandations rédigées par l'auteur du projet urbain pour indiquer comment celui-ci doit se réaliser. On peut distinguer les didascalies initiales (qui comprennent la liste des acteurs concernés par le projet, avec leurs rapports – hiérarchique, collaboratif, etc.) des didascalies fonctionnelles (qui définissent le phasage du projet urbain et précisent la manière de mobiliser les acteurs).
- **Acteurs** : Ce sont les différents personnages qui interviennent dans le déroulement du projet urbain.
- **Rôle** : C'est le personnage joué par un acteur. Un acteur peut jouer plusieurs rôles dans un même projet urbain.
- **Coulisses** : C'est l'arrière-scène, loin des feux des projecteur, où se prépare et se négocie le projet urbain.
- **Costumes** : C'est l'apparence que se donne un acteur, sa manière de se présenter. Un acteur peut changer de costume au long d'un projet urbain.
- **Public** : C'est l'ensemble des personnes qui assistent au déroulement du projet urbain. Ces personnes peuvent être présentes à titre de simples spectateurs, mais, lorsque le projet est participatif, le public peut être mis à contribution. Il arrive par ailleurs que des acteurs se cachent dans le public.
- **Metteur en scène** : C'est la personne (physique ou morale) qui a pour tâche de conduire et réaliser le projet urbain – c'est autrement dit le maître d'ouvrage. Il arrive parfois que le maître d'ouvrage soit contrarié, lorsque les acteurs ne suivent pas ses recommandations. Il arrive aussi qu'il laisse volontairement aux acteurs une marge d'improvisation importante.
- **Nature de la pièce** : Le projet peut être de diverses natures. Lorsque le processus se passe comme il a été prévu, que le bilan au final n'est que positif, l'évaluateur l'appelle un conte de fée. Lorsque le dénouement est clairement négatif, il s'agit d'une tragédie. Enfin lorsque le scénario n'existe pas, ou lorsqu'il n'y a aucun metteur en scène et que chaque acteur essaie de tirer son épingle du jeu sans cadrage, il s'agit d'un match d'improvisation.

Ces multiples descripteurs permettent de reconstituer le projet urbain comme pièce de théâtre, produite par des acteurs en interaction. À l'issue de la reconstitution, l'évaluateur devrait être en mesure de saisir la morale de la pièce, c'est-à-dire les enseignements (et idéalement les recommandations) qu'il peut tirer de l'analyse du processus de projet urbain.

6. La pièce urbaine du Carré de Soie : théâtre, scène, acteurs et scénario

Réfléchir à la justice dans la fabrique urbaine implique de questionner aussi bien les buts poursuivis, les ressources à disposition, les instruments mobilisés, les chemins empruntés que les résultats obtenus. L'attention doit donc être portée aux temporalités du projet, aux outils et dispositifs, mais aussi et surtout au jeu d'acteur qui préside tant à la définition du projet urbain qu'au montage des opérations. Ce travail empirique repose sur la méthodologie développée dans le chapitre précédent.

Le terrain d'étude est constitué par la mutation d'un secteur urbain engagée par les pouvoirs publics à l'aide d'un projet urbain. Le projet urbain étudié est en cours dans la couronne suburbaine de l'agglomération lyonnaise : c'est le projet du Carré de Soie. Toutefois, pour alimenter l'analyse, d'autres projets urbains lyonnais sont pris en compte et mobilisés à titre d'éclairages comparatifs. En ce qui concerne la temporalité de la recherche elle-même, le projet urbain étudié, lancé au début des années 2000, est « en train de se faire ». Cette temporalité peut apparaître comme une faiblesse, ou un handicap à la recherche, notamment en regard de l'évaluation des effets du projet, puisque celui-ci n'est pas complètement réalisé. Néanmoins, on peut à l'inverse considérer cette temporalité de la recherche comme un atout, pour deux raisons au moins. D'une part, comme exprimé plus haut, car c'est l'enchaînement des choix qui sont déterminants sur l'avancement du projet, d'où l'intérêt de mener la recherche dans l'actualité de ces enchaînements. D'autre part, car les acteurs sont disponibles, dans le feu de l'action. L'étude du déroulement du projet sur plusieurs années permet en particulier de mesurer des évolutions dans la composition et le fonctionnement des systèmes d'acteurs et d'action.

Les outils mobilisés pour l'enquête sont qualitatifs. Ils reposent sur une combinaison des sources suivantes :

- La littérature grise (documents stratégiques, documents de planification, documents d'informations, plaquettes, sites web officiels, etc.) ;
- Des entretiens semi-directifs approfondis (N=21) avec des acteurs de la sphère politique (vice-Présidents du Grand-Lyon, Maires des Villes), administrative et technique (techniciens de l'Agence d'urbanisme, techniciens des Villes), économique privée (investisseurs, promoteurs), associative et universitaire ;

- L'observation participante, que ce soit sur les modalités d'usages de l'espace sur le terrain ou pendant des séances publiques de concertation ;
- Des conversations de terrains informelles avec des habitants et usagers de l'espace.

La démarche de recherche et de collecte d'informations qui a été suivie est de nature itérative. Les principaux acteurs du projet urbain ont été rencontrés à plusieurs reprises, ce qui a permis de confronter les discours à l'avancement du projet. Les grilles d'entretien qui ont été mobilisées ont été adaptées au positionnement de l'interviewé par rapport au dispositif de maîtrise d'ouvrage d'une part, ainsi qu'à la temporalité d'avancement du projet d'autre part. Ces grilles ont été élaborées sur la base de questions multiniveaux touchant : au positionnement de l'informateur par rapport au jeu d'acteur, aux objectifs poursuivis, aux défis et problèmes rencontrés, au déroulement passé et à venir du projet, à la perception des rapports de force et des facteurs de blocage, etc.

Signalons par ailleurs que notre positionnement – totalement extérieur au tissu académique ou professionnel lyonnais – a certainement favorisé la confiance accordée par les informateurs et donc facilité le recueil d'informations et de jugements personnels.

Ce chapitre constitue une approche descriptive de la maîtrise publique d'ouvrage d'un projet urbain, le Carré de Soie. Jouant volontairement sur les mots, on considérera ici le Carré de Soie comme une pièce, aux quatre sens du terme :

- La pièce – produit manufacturé de luxe : Le Carré de Soie est un foulard emblématique, qui a été longtemps produit (en soie artificielle) sur le site de Vaulx-en-Velin.
- La pièce – morceau d'un tout : Le Carré de Soie constitue une portion d'espace dans l'agglomération lyonnaise, à cheval entre les communes de Villeurbanne et de Vaulx-en-Velin ;
- La pièce – œuvre théâtrale : Le Carré de Soie est un projet urbain que l'on restitue sous la forme métaphorique d'une œuvre théâtrale ;
- La pièce – document produit, dans un procès, pour une démonstration : Le Carré de Soie est enfin un cas d'étude permettant de contribuer à la compréhension et à l'analyse critique des buts poursuivis, des moyens employés, des contraintes et des résultats obtenus par l'action publique territorialisée.

L'approche menée dans ce premier chapitre est de nature constructiviste. Elle consiste à reconstruire l'émergence et la constitution d'un projet urbain, à identifier sur quel jeu d'acteur il repose, et enfin à quoi il aboutit. Employant la métaphore théâtrale, ce chapitre est construit en quatre parties : la pièce urbaine du Carré de Soie est restituée par la présentation, dans l'ordre, du théâtre dans lequel la pièce se joue, de la scène, puis des acteurs mobilisés et finalement du scénario de son déroulement.

6.1. Le théâtre : l'agglomération lyonnaise

6.1.1. Portrait à grands traits

Dans cette partie, on présente quelques informations minimales nécessaires à la compréhension du théâtre dans lequel se joue le projet urbain du Carré de Soie. Ce portrait à grands traits de l'agglomération est tiré principalement de Benoit et Saussac (2005), Formica et Delalaing (2005) ainsi que de multiples sites Internet officiels (www.lyon.fr et www.lyon-france.com notamment). On se permettra dans cette partie introductive assez générale de ne pas fournir les sources de chaque information.

Développement urbain

Lyon est le chef-lieu de la région Rhône-Alpes, situé au confluent du Rhône et de la Saône. La commune centre, avec près de 500'000 habitants est la troisième de France. Son aire urbaine, peuplée par près de 1,8 million d'habitants, est la deuxième de France après Paris.



Figure 8 : Carte de l'agglomération lyonnaise

Historiquement, la ville s'est construite sur la presqu'île formée par le confluent des deux cours d'eau, mais elle va rapidement déborder. Au XVIII^{ème} siècle, un grand projet – l'assèchement des marais – permet l'urbanisation de la rive gauche. Le centre de la ville de Lyon, qui s'étire de la colline de la Croix-Rousse à la gare de Perrache, est caractérisé par un quadrillage régulier de rues délimitant des îlots d'habitat ancien, formant un tissu urbain remarquablement continu. Ce tissu a valu à la ville de Lyon d'être classée au Patrimoine de l'humanité de l'UNESCO en 1998.

Au début du XIX^{ème} siècle, Lyon se connecte au réseau ferré. Elle va connaître dès lors une croissance soutenue, pendant plus d'un siècle, faisant quadrupler sa population (atteignant pratiquement 580'000 habitants dans l'entre-deux guerres). Le tissu urbain connaît parallèlement une transformation importante, inspirée par l'hygiénisme haussmannien : des places sont aménagées (l'actuelle place de la République, la place des Cordeliers) et de grandes artères sont percées notamment (les actuelles rues de la République et de l'Hôtel de Ville). Pendant la première moitié du XX^{ème} siècle, la ville de Lyon continue sa mue par la réalisation d'importants projets d'urbanisme : le développement du quartier des Brotteaux, la halle Tony-Garnier, le stade de Gerland, puis la construction du quartier de la Duchère, et de la Part-Dieu. Dans les années 1970-1980, un processus massif de périurbanisation se produit, faisant perdre plus de 100'000 habitants à la ville-centre. La rénovation de plusieurs quartiers centraux dès les années 1990 (Saint-Rambert, Part-Dieu, Vaise, Gerland en particulier), va permettre à la ville-centre de regagner des habitants, mais sans parvenir à stopper la périurbanisation.

En termes d'infrastructures de transport, l'agglomération lyonnaise est aujourd'hui structurée par un boulevard périphérique à l'Est, qui reste inachevé à l'Ouest, et par une seconde rocade autoroutière qui entoure la banlieue. L'agglomération dispose d'un vaste réseau de transport en commun, hiérarchisé autour de quatre lignes de métro et autant de lignes de tram.

Spécialisations économiques

Capitale des Gaules dans l'Empire Romain, ville de marché au Moyen-Âge, Lyon est devenue une importante place financière dès la Renaissance. À partir de la fin du XIX^{ème} siècle, la Ville a connu un important développement économique, d'abord centré sur les activités textiles puis sur l'industrie chimique, les biotechnologies et la pharmacie.

Dans les années 1965-1985, les deux grandes communes centrales, Lyon et Villeurbanne, connaissent une importante vague de désindustrialisation. Les activités quittent d'abord le centre pour la première couronne dans un premier temps, puis, plus

tard (1990–2000), pour les deuxième et troisième couronnes, essentiellement dans les communes de l'Est lyonnais (Vaulx-en-Velin, Décines, Meyzieu, Bron, Chassieu, Genas, Saint-Priest, Mions, Corbas). En parallèle, les activités de commerce (hypermarchés et commerces) quittent le centre pour la première couronne. Aujourd'hui, on peut observer une concentration des fonctions tertiaires au centre (Part Dieu, Presqu'île), du high-tech à l'Ouest, et des industries à l'Est (Jemelin *et al.*, 2007 : 16-17).

Considérée comme la capitale de la gastronomie, détenant un important patrimoine historique, Lyon a par ailleurs fortement misé sur le tourisme qui constitue à l'heure actuelle un secteur clé de l'économie locale. La ville est notamment la deuxième plus importante organisatrice de manifestations internationales en France.

Différenciations socio-spatiales

La structure du peuplement de Lyon et de son agglomération va suivre d'une certaine manière son évolution économique. Dès les années 1950, on observe en effet un clivage social marqué, présentant pour simplifier de larges zones populaires (dominées par des populations d'ouvriers et d'employés) dans les communes de l'Est, corrélé avec un parc HLM important et un parc locatif bon marché, des cadres et employés dans les communes de l'Ouest, et une forte proportion de cadres supérieurs dans les quartiers traditionnels de la bourgeoisie et les coteaux de l'Ouest.

Ces figures socio-spatiales vont connaître une recomposition spatiale entre les années 1980 et 1990, accentuées par les tendances du marché immobilier (Bonneville, 1997). Alors que jusqu'en 1988, la réhabilitation immobilière, basée sur un taux élevé de conventionnement, a permis le maintien des populations modestes au centre-ville, la situation s'est dès lors renversée. Les propriétaires se sont détournés à cette période des systèmes d'aide publique à la réhabilitation, devenus moins attractifs, ce qui a provoqué une forte augmentation des prix immobiliers et des loyers (Bonneville, 1997 : 157). Le prix moyen des terrains a ainsi quadruplé dans les communes du centre, et progressé modestement en banlieue, les écarts immobiliers entre centre et banlieue ne cessant de croître.

Malgré l'accélération de la gentrification observée depuis les années 1990, la commune centrale continue de révéler une certaine hétérogénéité sociale, avec des quartiers bourgeois globalement situés sur la Presqu'île (1^{er} et 2^{ème} arrondissements), à la Croix-Rousse (4^{ème} arrondissement) et dans le Vieux-Lyon (5^{ème} arrondissement), et des quartiers plus populaires localisés à la marge de la commune, dans les 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} arrondissements (la Guillotière, la Duchère et Mermoz). Les écarts sont considérables : dans ce dernier quartier, le revenu fiscal moyen est inférieur à 14'000

euros par an alors que dans la région du Parc de la Tête d'Or, il s'élève à près de 23'000 euros par an.

Pour Bonneville, observateur de la situation lyonnaise, l'agglomération est menacée par une division socio-économique croissante de l'espace, productrice de territoires de la relégation. Mettant en lumière le choix en partie contradictoire des élus qui veulent à la fois une grande métropole internationale, des activités de prestige et le maintien des activités industrielles, il conclut sa réflexion en se posant la question suivante : « *doit-on favoriser le développement d'activités « directionnelles » et élitistes, mais qui ne créent que peu d'emplois ? Faut-il plutôt chercher à s'appuyer sur le renouvellement des activités industrielles traditionnelles et sur les activités logistiques pour lesquelles Lyon a toujours été bien placée ?* » (Bonneville, 1997 : 190). Il y a là, pour l'auteur, un enjeu majeur pour la métropole lyonnaise, sur lequel on reviendra largement : « *comment favoriser un développement économique et social qui n'exclut pas une part importante de la population ? Comment maintenir une cohésion sociale susceptible d'entraver la mise en place d'une ville à deux vitesses, l'exacerbation des tensions sociales et l'apparition de ghettos ?* » (p.191).

6.1.2. La gouvernance urbaine lyonnaise

Comme l'a montré Legalès (1995 : 61), le gouvernement de l'agglomération lyonnaise implique une multiplicité d'organisations, autorités locales, agences publiques ou semi-publiques (en particulier les Sociétés d'économie mixte, comme le SYTRAL pour les transports), représentations de l'État, mais également représentants de groupes privés, associations, etc. Prenant acte de cette fragmentation du gouvernement des villes, du retrait du rôle de l'Etat et de l'accroissement du rôle du secteur privé, Legalès propose de réfléchir dorénavant en terme de gouvernance urbaine.

Sans entrer ici dans le détail de cette « mécanique » de gouvernance, on se limitera à mettre en avant deux éléments principaux : la relation spécifique entre les communes et la Communauté d'agglomération en terme de partage de pouvoir et de compétences d'une part, et la stratégie déployée par la Communauté d'agglomération en termes de développement et de marketing urbain d'autre part.

Des communes, une Communauté urbaine

L'agglomération est organisée, depuis la fin des années 1960, en Communauté d'agglomération, c'est-à-dire un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, par lequel plusieurs communes mettent en commun une partie de leurs compétences pour, d'après la loi, « élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ».

À Lyon, F. Scherrer (1995 : 109 et ss.) a pu mettre en lumière le rôle fondamental du développement des services techniques urbains en réseau dans la progressive constitution de l'intercommunalité lyonnaise. Aujourd'hui, celle-ci gère bien plus que les réseaux d'assainissement : l'aménagement et la planification urbaine, les transports et les grandes voiries, l'eau et l'assainissement, les déchets, l'environnement, et en partie le développement économique et l'habitat font partie de ses compétences.

En terme de développement urbain, c'est le principal acteur, à la fois en regard de son pouvoir décisionnel et de sa capacité financière, avec un budget d'investissement supérieur à ceux des Département du Rhône et de la Région Rhône-Alpes (Bonneville, 1997). Le budget du Grand Lyon s'élevait en 2009 à 1,6 milliards d'euros (provenant à hauteur d'un tiers de la taxe professionnelle payée par les entreprises), contre 850 millions pour la Ville de Lyon et 90 millions pour Vaulx-en-Velin par exemple. Pour Bourdin (2005b : 39), c'est donc bien la Communauté urbaine de Lyon, bénéficiant de services puissants et diversifiés, qui « *conduit le jeu* » dans le domaine des politiques d'aménagement et d'urbanisme.

La Région est le partenaire de l'État pour la programmation et le financement des grands équipements publics (centres culturels, universités, etc.) et des infrastructures (voies ferrées, autoroutes, etc.). Les communes enfin sont responsables des activités « banales » – ou courantes – de l'urbanisme : plans d'occupation des sols, droits de préemption, etc. (Novarina, 2003).

La relation entre les communes et la Communauté urbaine est complexe. Scherrer (1995) a notamment montré l'existence d'un affrontement entre ville-centre et banlieue depuis plus d'un siècle, insistant sur le « *conflit fondateur* » que représente l'échec de l'annexion de Villeurbanne par Lyon dans les années 1903-1905. La méfiance des communes de banlieue face à un « *impérialisme lyonnais* », et la stigmatisation des communes suburbaines semble être une constante. Pour Bonneville (1997 : 181),

« la suprématie lyonnaise a toujours été contestée et les communes de l'Est ont souvent reproché à l'exécutif de la Communauté urbaine de confondre les intérêts de celle-ci avec ceux de Lyon et de faire la part trop belle à ces derniers. Il est vrai que la plupart des équipements de prestige et des grandes opérations d'urbanisme ont été réalisés sur le territoire lyonnais plutôt qu'en banlieue ».

Aujourd'hui, la Communauté urbaine – autrefois COURLY, désormais appelée Grand Lyon – regroupe 58 communes. Elle est formée d'un bureau (le Président, les 40 vice-présidents et 5 présidents de commissions permanentes) et d'un conseil, où chaque commune est représentée au *prorata* de l'importance de sa population. Son Président,

Gérard Collomb, est également Maire de Lyon (depuis plus de dix ans – élu en 2001, réélu en 2008), ce qui alimente la critique d'un impérialisme de la Ville-centre.

Pour Négier (2007), le niveau métropolitain se hisse à une échelle supérieure par rapport aux communes, « *drapant ses clivages dans les langes de l'intérêt collectif* ». Mais si l'intercommunalité rassemble, celle-ci « *réactive au lieu de les dissoudre, les variables cruciales du métier politique : l'entretien du soutien électoral de certains groupes sociaux, la conquête politique de territoires ou quartiers, la mise en exergue d'un leader urbain* » (Négier, 2007 : 36). Il apparaît ainsi que la défense de l'intérêt collectif, tel qu'affiché par la Présidence de la Communauté urbaine dans ses choix de développement urbain, n'est pas sans provoquer des tensions, dans une géographie d'agglomération fortement contrastée.

Stratégie de développement et marketing urbain

Les grandes orientations de l'aménagement élaborées par la Communauté urbaine ont connu une forte évolution. Jusqu'en 1975, la volonté est principalement de répondre au défi de la croissance de l'agglomération. Bénéficiant d'une forte implication de l'État – ce qui n'est plus le cas aujourd'hui – l'enjeu consistait alors à réaliser des grandes infrastructures et produire de grandes opérations d'aménagement : des zones à urbaniser en priorité (la ZUP de Vaulx-en-Velin par exemple est décidée en 1963), des zones d'activité, des centres d'affaires (comme la Part-Dieu, réalisé entre 1967 et 1977) et la réhabilitation de quartiers vétustes.

Depuis le milieu des années 1980, l'agglomération lyonnaise développe une culture – voire une « *hyper culture* » pour Novarina (2003) – en matière d'action planificatrice (Urbanisme, 2010), dont la mise en œuvre conduit à la réalisation d'un grand nombre d'opérations : des nouvelles infrastructures (contournement autoroutier, métro et tramway), de grands projets d'aménagement (Cité internationale, Porte des Alpes, Technopole de Gerland, etc.), des mesures de protection de l'environnement et des actions en faveur des quartiers d'habitat social (Novarina, 2003).

Lyon, une métropole entrée en compétition

Dans la décennie suivante, un fléchissement des objectifs d'aménagement est perceptible dans les documents de planification. La volonté consiste désormais à maîtriser la croissance spatiale et à concentrer la valorisation sur les sites du centre et de la première couronne, dans le but de soutenir le développement des fonctions de métropole européenne de la ville et de favoriser plus généralement l'essor des activités économiques. Cette période constitue un véritable tournant dans la stratégie de développement urbain de l'agglomération.

Cette stratégie d'agglomération va être consolidée en 2000, dans l'édification du projet Millénaire 3, portant comme sous-titre « *Lyon une métropole compétitive et rassemblée* », puis dans la Vision métropolitaine de 2007, une démarche prospective pour orienter le développement de l'agglomération. Éclairante, la première mission de cette réflexion stratégique est de « *prendre davantage en compte le contexte de concurrence internationale et de répondre aux enjeux de visibilité et de différenciation qu'il implique* » (Grand Lyon, 2007 : 1). Dès lors, Lyon devra jouer un rôle à la fois de « *dynamo de l'économie régionale* » et de « *force motrice en Europe* » (Grand Lyon, 2007 : 5). La vision métropolitaine repose désormais sur deux grands piliers, le développement durable et la compétitivité :

« la métropole lyonnaise a choisi d'être dans la compétition et d'y rester pour garantir le développement de grandes entreprises et pour favoriser l'arrivée de nouvelles activités créatrices d'emploi, pour être attractive, pour développer son rayonnement scientifique, économique, culturel (...). Elle fait le pari que c'est en créant de la richesse qu'on peut développer l'emploi et des conditions de vie favorables pour tous. Mais cette compétition doit être responsable. Les dangers que court la planète en matière d'environnement et d'accroissement d'inégalités entre les hommes renvoie à une éthique de la responsabilité (...) » (Grand Lyon, 2007 : 5).

La valorisation des avantages comparatifs lyonnais

La nature de la compétition inter-métropoles tend à prendre une nouvelle tournure. Si jusqu'à présent la compétition se fondait essentiellement sur le poids démographique, la portée et la densité des fonctions stratégiques, la capacité d'innovation (Grand Lyon, 2007), elle se jouera demain aussi, selon les dires des stratèges du développement lyonnais, sur des critères de responsabilité sociale, environnementale et éthique. Dans cet ordre d'idées, la valorisation d'une identité locale, d'un « génie propre » des lieux (et des individus) est mis en avant comme un atout important. Schématiquement, les « atouts spécifiques » que doit faire jouer l'agglomération – ce que Veltz (1996) appellerait des avantages comparatifs – se déclinent par la qualité de vie, la qualité de la main d'œuvre et d'un savoir-faire lyonnais et l'inscription dans des réseaux internationaux.

Au sujet du dernier levier évoqué, Lyon a développé ses infrastructures de transport afin de se connecter aux réseaux d'échange et de commerces nationaux et mondiaux. Outre la liaison rapide avec Paris par le TGV depuis 1981, Lyon possède une bonne connexion ferrée avec les villes de Grenoble, Saint-Etienne et Genève, avec laquelle un rapprochement apparaît comme essentiel dans les quinze prochaines années (Grand Lyon, 2007). Lyon possède par ailleurs un important aéroport public, Saint-Exupéry,

ainsi qu'un petit aéroport à Bron dévolu essentiellement au transport des cadres de l'entreprise Renault Trucks.

Au sujet du génie local, le Grand Lyon s'attache à développer et mettre en avant la capacité du lieu à offrir à de grandes entreprises de bonnes conditions de développement. La formation est donc présentée comme un atout important pour Lyon, deuxième ville universitaire de France avec 125'000 étudiants (Sorgue, 2009).

Le levier de la qualité de vie est actionné de multiples façons. La valorisation du patrimoine bâti et de son cadre paysager apparaît tout d'abord comme un pilier fondamental du marketing urbain. Ainsi, le fleuve – « *artère centrale de la métropole* » (Grand Lyon, 2007 : 3) – est par exemple mis en avant comme l'un des trois axes de « différenciation » de l'agglomération lyonnaise. Mais la culture a aussi une place de choix. Permettant d'obtenir une reconnaissance internationale, elle constitue un levier de choix pour sortir de « l'ombre projetée » par Paris. Outre la gastronomie, le théâtre et la danse revêtent une importance capitale en terme d'image. En vingt-cinq ans d'existence, la Biennale de la danse est par exemple devenue « *un des festivals de danse les plus importants et les plus ambitieux au monde. Son envergure et l'ampleur de ses objectifs sont un véritable bonheur en ces temps où les financements accordés aux arts vivants fondent chaque jour un peu plus* » (Sulcas, 2009 : V). Plus de 84'000 personnes ont assisté aux spectacles de la Biennale 2010, et le défilé a attiré 350'000 visiteurs en 2009. Pour le directeur de la Biennale de la Danse : « *La culture n'est pas la priorité de notre président. Mais dans notre région, nous avons la chance d'avoir des responsables politiques qui comprennent que la culture rend une ville plus attrayante. Aujourd'hui, la danse est une spécialité lyonnaise, à l'instar des quenelles* » (propos cités par Sulcas, 2009 : V). Il faudrait également citer ici la Fête des lumières, qui attire chaque année environ quatre millions de visiteurs en quatre jours, ou encore les Nuits sonores, le plus important festival de musique électronique de France, fréquenté par près de 60'000 personnes.

Lyon a été classée par la société Cushman & Wakefield en 2010 comme la dix-neuvième ville européenne la plus attractive (l'organe de promotion économique de Lyon fournit un grand nombre d'autres classements spécifiques sur l'agglomération, portant sur l'innovation, la qualité de vie, etc. (classements que nous considérons – inutile de le préciser – avec la plus grande circonspection). Elle vise le quinzième rang. Dans sa compétition, l'adversaire le plus direct est bien sûr la métropole parisienne. Comme le précise le Grand Lyon : « *si Paris est, après Londres, la plus puissante en Europe, c'est une nécessité pour la France de compter d'autres métropoles de premier plan* » (Grand Lyon, 2007 : 5).

Pour un observateur, il y aurait à Lyon « *un dynamisme culturel et économique débarrassé des complexes parisiens* » (Sorgue, 2009 : 114). L'immobilier étant moins

cher que dans la capitale, les bureaux se développent rapidement. Ainsi, en sept ans, les investissements privés sont passés de cent cinquante millions d'euros par an à un milliard, et Lyon accueille actuellement quatre-vingts entreprises de plus de mille salariés. Pourtant, pour un économiste lyonnais,

« ne serait-ce que par la démographie, l'agglomération (près d'un million et demi d'habitants) n'est pas comparable à Barcelone avec ses cinq millions d'habitants. Elle est concurrencée par Lille qui joue plus collectif avec les villes autour. Ici, il n'y a aucun pouvoir financier et une entreprise qui veut un crédit important doit encore passer par Paris » (propos cités par Sorgue, 2009 : 133).

Contrairement à d'autres villes françaises, comme Toulouse avec l'aéronautique, Marseille avec Euroméditerranées ou Grenoble avec l'énergie atomique, Lyon ne bénéficie pas de grands investissements de l'État. Les seules mannes financières concernent l'arrivée d'Interpol en 1989, celle d'Euronews en 1993, et l'installation des Normales supérieures de Sciences et Lettres en 1987 et 2000. Ne pouvant pas compter sur un dynamisme impulsé par l'État, la Ville de Lyon se doit d'être proactive pour attirer des entreprises privées sur son territoire. Le Grand Lyon développe ainsi une stratégie offensive de promotion économique, *Only Lyon*. L'objectif est, dans une démarche en entonnoir, de présenter pourquoi la France est « *a place to be* » (Grand Lyon Business, 2008 : 5), puis de présenter les atouts principaux de l'agglomération lyonnaise, en particulier sa qualité de vie : « *Lyon est la 7e ville au monde où l'on vit le mieux* » (Grand Lyon Business, 2008 : 16). La démarche se termine par une description séduisante des principaux sites où des investissements privés sont attendus.

Mais le Président n'hésite pas à vendre sa ville en personne. En juin 2009, ce dernier a par exemple effectué une visite officielle à Yokohama, ville jumelée avec Lyon. Alors que vingt-cinq sociétés japonaises sont déjà présentes dans l'agglomération, plusieurs envisageraient, semble-t-il, de s'établir à Lyon, dont certaines seraient de « *grandes pourvoyeuses d'emplois* ». G. Collomb explique ainsi la stratégie entrepreneuriale de sa ville : « *on leur a vendu Lyon comme un nœud de communication. On peut aussi intervenir pour le prix des terrains appartenant aux collectivités. Le rôle d'un maire c'est aussi de renouveler le tissu économique et de garantir des emplois durables* » (propos cités dans Métro, 2009).

La promotion-vente d'un territoire

Les éléments rapidement exposés viennent alimenter la thèse de Jouve (2009b : 126), pour qui « *depuis une vingtaine d'années, Lyon, par la voix de ses élites politiques, évolue dans un univers néolibéral clairement assumé dans lequel il s'agit de « vendre » la ville, ses avantages comparatifs* ». Une activité de promotion-vente du

territoire qui tend à orienter de plus en plus en profondeur les pratiques de la Communauté urbaine :

« Dans certains cas, la volonté de conserver des entreprises ou de les attirer dans l'agglomération a conduit la Communauté urbaine à négocier des conditions d'implantation particulièrement avantageuses, allant jusqu'à offrir des locaux ou des terrains, à consentir des exemptions financières ou à faciliter l'installation des salariés, en particulier pour des entreprises prestigieuses ou des institutions internationales comme Interpol, Euronews ou Aspen. Si ce procédé n'est pas nouveau, il s'est amplifié dans la mesure où l'importance de ces acteurs est aujourd'hui davantage reconnue » (Bonneville, 1997 : 184).

Les grands projets de développement urbain ont un rôle décisif à jouer dans la stratégie du Grand Lyon ; d'une part, car ils constituent de vastes et très concrètes opportunités d'investissement financier ; d'autre part, car ils forment des opérations emblématiques, projetant une image dynamique sur la métropole. Enfin, car pour les « alchimistes du territoire », les grands projets permettent de valoriser des portions d'espace urbain sous-investies en de nouveaux quartiers attractifs, dotés d'une excellente qualité de cadre de vie.

Il n'est dès lors guère surprenant que parmi les pistes d'action de la Vision métropolitaine, l'une d'entre-elles consiste à « *fixer des objectifs plus ambitieux en matière de développement durable dans les grands projets urbains les plus « emblématiques » tels que la phase 2 de Confluence, le Carré de Soie, ou autres* » (Grand Lyon, 2007 : 50). La réalisation de grandes opérations urbaines « emblématiques » apparaît comme un levier privilégié dans la mue poursuivie par la métropole lyonnaise. Le prochain chapitre a pour objectif de présenter quelques unes de ces grandes opérations, et de les replacer dans une histoire trentenaire de l'action urbaine lyonnaise.

6.1.3. Une métropole mue par de grands projets urbains

Entre le début des années 1980 et aujourd'hui, la ville de Lyon a connu une impressionnante métamorphose, relayée par les médias. Le magazine GEO titrait ainsi récemment le portrait de Lyon de la manière suivante : « *comment la laborieuse est sortie de son cocon* » (Sorgue, 2009). Deux grandes orientations semblent guider la mutation de la métropole. La première est une tendance au développement et à l'hypervalorisation du centre-ville, la seconde consiste à structurer le développement de l'urbanisation dans le secteur Est de l'agglomération.

Embellir le centre-ville

Parmi les observateurs de la mue lyonnaise, Scherrer (2004) a mis en exergue les effets de trente ans d'un « *urbanisme de reconquête* » sur la Presqu'île dans le dernier quart du XX^{ème} siècle. La fin des années 1970 apparaît ainsi comme un moment charnière dans les modes d'action sur la ville-centre, puisque cette période marque le début de la réhabilitation urbaine, exprimée par une action sur un bâti existant désormais patrimonialisé, et une reconquête de la centralité par des actions sur des espaces publics autrefois essentiellement routiers, désormais essentiellement piétons.

Parmi les différentes actions entreprises par la collectivité, l'action sur le patrimoine bâti et le réseau d'espaces publics du centre-ville, ainsi que la valorisation des quais des deux fleuves lyonnais apparaissent comme deux des actions les plus marquantes dans la valorisation du noyau de la métropole lyonnaise.

La réhabilitation des bâtiments et espaces publics centraux

La suppression du trafic automobile de certaines rues du centre (rue de la République, Rue Victor Hugo notamment) a été réalisée initialement lors des travaux du métro en 1978, sous la pression des habitants. Des rues – comme la rue Mercière, autrefois rue des marchands puis de la prostitution (Sorgue, 2009) – sont réhabilitées, constituant aujourd'hui de véritables centralités touristiques en concentrant un grand nombre de restaurants.



Figure 9 : La réhabilitation de la rue Mercière (©Gamet / Géo)

C'est à cette époque aussi que les premières voix se font entendre pour protéger de la destruction le Vieux Lyon, quartier historique du Moyen-Âge et de la Renaissance. Dès lors, ce quartier, autrefois très populaire, va connaître d'importantes rénovations, qui vont engendrer une forte spéculation immobilière et provoquer une vague de gentrification (Authier, 1997). Un quartier qui contient aujourd'hui toutes les infrastructures habituelles – boutiques, cafés et restaurants – de l'industrie touristique.

Dès la fin des années 1989, sous les législatures de Michel Noir, des parkings souterrains sont construits et les premières mises en lumière des bâtiments publics prestigieux et des ponts sont réalisés. Par la suite, la Grande-Cote sur les pentes de la Croix-Rousse est transformée en coulée verte, avec des jardins en terrasses et des fontaines entre lesquels s'allonge un vaste escalier, un projet d'une grande ampleur, démarré au milieu des années 1970 et qui ne s'est terminé que récemment (en 2006). Au cœur de l'agglomération toujours, la place des Terreaux, autrefois grand giratoire, est remodelée par Buren en 1994. Le point d'orgue de ces multiples interventions sur l'espace doit être probablement cherché dans le classement, en 1998, du centre de Lyon au patrimoine mondial de l'Unesco. Si la valorisation patrimoniale menée par les pouvoirs publics a porté ses fruits, sur la Presqu'île la politique de l'habitat « *a été plutôt déficiente, et pour partie responsable de l'appauvrissement de la diversité sociale que connaît aujourd'hui le Centre Presqu'île* » (Scherrer, 2004).

En plus des actions sur les espaces publics, des actions emblématiques sur le bâti vont également alimenter la mue de la ville-centre – rénovation de bâtiments prestigieux, construction de nouveaux bâtiments – des interventions toujours pilotées par des architectes de renom : Jean Nouvel pour l'Opéra, Renzo Piano pour la Cité internationale par exemple.

Cette dernière, implantée non loin du parc de la tête d'Or, a remplacé le palais de la foire, détruit en 1994 à l'exception d'un bâtiment. Sur 20 hectares, la Cité internationale comprend 900 habitants et 60 entreprises, ainsi que le Musée d'art contemporain (qui accueille 100'000 visiteurs par an), le centre des congrès (qui attire annuellement 600'000 visiteurs) et un multiplex cinéma (qui amène sur ce site 1,5 million de spectateurs chaque année).

Pour ce grand projet urbain, comme pour d'autres, le partenariat public-privé est au cœur des opérations d'aménagement, comme l'a observé Florence Ménez. Un partenariat qui n'est pas sans détournement : cette chercheuse a montré qu'un « *tour de passe-passe* », réalisé par une extension du périmètre de calcul (en incluant le parc de la Tête d'Or) a permis aux promoteurs de la Cité internationale d'éviter l'obligation de réaliser des logements sociaux – des produits non rentables – comme le prévoyait pourtant le plan local de l'habitat (Ménez, 2006 : 110).

La réalisation du tramway en 2001 a aussi permis d'aérer et de requalifier bon nombre de rues du centre-ville. Enfin, deux ans avant Paris (en 2005), la réalisation de Vélo'v – vélo en libre accès – marque aussi un pas important dans la volonté de favoriser les modes de déplacements doux et de modérer le trafic motorisé.

La requalification des berges du Rhône et de la Saône

La requalification des quais fluviaux forme une opération décisive qui va contribuer largement à la notoriété de la métropole. Jusqu'en 2006, les quais du Rhône faisaient essentiellement office de parking. Un projet de requalification considérable va transformer ce site linéaire d'une longueur de 5 km en plein centre ville en ce qu'il convient d'appeler tout à la fois un parc, une promenade et un port (Grand Lyon, 2007). Du parc de la Tête d'Or jusqu'au stade de Gerland, huit séquences paysagères, donnant une large place à la nature, sont aménagées, constituant un point de vue sur le centre-ville et un site privilégié pour pratiquer des activités sportives et de loisir. Sous la plume d'un journaliste, cette opération aurait marqué rien de moins que le franchissement du fleuve par le centre-ville (Sorgue, 2009 : 114).



Figure 10 : La réhabilitation des berges du Rhône (©Gamet / Géo)

Les quais de Saône devraient également connaître à l'avenir d'importants réaménagements. En raison de la longueur et de la morphologie du tracé, mais également du régime hydrologique, l'intervention ne sera pas aussi luxueuse (et coûteuse) que celle produite le long du Rhône. Pour l'essentiel, cette opération consistera en l'aménagement de promenades, la requalification d'un port, d'une écluse et de différents quais et la constitution de parcours piétons (Grand Lyon, 2010).

Étendre le centre-ville au Confluent

Parmi les grands projets urbains lyonnais, il en est un – le projet Confluence – qui fait véritablement figure de projet « *iconique* », soit, au sens qu'en donne Jista (2007 : 63), un projet d'exception doté d'une visibilité internationale, en particulier pour des investisseurs privés, qui constituent les cibles potentielles privilégiées du marketing urbain.

Ce projet, qui constitue une opération de rénovation urbaine d'un vaste pan de ville partiellement en friche, est présenté par la collectivité comme une extension du centre-

ville. Cette tournure en dit long sur l'ambition qui est associée au projet, ce d'autant plus que la présentation de celui-ci a été modifiée : « *initialement présenté avant tout comme un pôle loisir, la communication publique préféra désormais parler d'un agrandissement du centre-ville lyonnais, d'un projet urbain fondé sur la mixité fonctionnelle et sociale ainsi que sur la qualité des espaces publics* » (Boino, 2009 : 91). Ainsi, le rôle principal de La Confluence, pour l'architecte-urbaniste en chef du projet, est de « *contribuer au renouveau et au dynamisme de Lyon, à proximité immédiate de son secteur historique. Ni pôle d'affaires, ni quartier résidentiel, ici s'entrecroise tout ce qui fait l'attrait et la puissance de la ville* » (Grand Lyon, 2007 : 4).

Sur le principe, le projet Confluence peut être inscrit dans une pratique de reconquête des friches industrielles en centre urbain largement répandue en Europe. Ce type de projets de requalification repose sur la mise en valeur d'une portion d'espace délaissé dont les potentialités ont été révélées. La dimension touristique associée à celle du patrimoine apparaît souvent comme une composante essentielle. De par sa situation stratégique, une friche urbaine localisée en centre urbain est plus ou moins inéluctablement appelée à devenir un nouveau lieu de centralité. Valorisation du patrimoine, parc des expositions, musées, centres de loisirs sont planifiés comme supports stratégiques aux pratiques festives, de loisirs et touristiques, répondant aux besoins et aux rythmes de la société de consommation (Hartog, 2003). Nombreux sont les exemples qui témoignent de ces tendances (Vancouver, Hambourg, etc.), le plus connu étant probablement Bilbao et la reconquête de son port industriel, dont le paysage urbain est marqué par l'objet architectural du musée Guggenheim.

Dans cette perspective, le projet Confluence, situé sur la partie Sud de la presqu'île de Lyon, de la gare de Perrache à la pointe de la confluence, est un exemple particulièrement intéressant. Il prend place dans une portion de territoire autrefois relativement relégué, accueillant dans sa partie Nord des populations plutôt défavorisées, et constitué dans sa moitié Sud d'entrepôts et de terrains vagues. Ce quartier représentait la seconde face d'un centre-ville bipolaire ; une face cachée à deux pas du centre historique, quartier industriel au paysage balaféré par un enchevêtrement discontinu d'infrastructures de transports et de grands bâtiments. Créé suite aux travaux d'agrandissement de la presqu'île réalisés au XVIII^{ème} siècle, ce quartier était initialement prévu pour soutenir l'expansion spatiale du centre historique de Lyon. Ces terrains disponibles firent l'objet d'un grand nombre de projets – palais impérial sous Napoléon au début du XIX^{ème} siècle, CBD (*Central Business District*) dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle notamment – mais aucun ne se réalisa.

De fait, les 150 hectares qui composent ces lieux sont progressivement devenus une sorte de banlieue où se trouvèrent concentrées les fonctions et activités peu valorisées

dont le coeur de la ville ne voulait pas : industries polluantes, abattoirs, gare de triage, entrepôts, prison, formant par ailleurs un lieu d'expérimentation pour l'industrialisation et l'habitat social (Lapeyre-Uzu, 2005). Paradoxalement, ce quartier industriel, séparé de la ville par deux fleuves, une autoroute et des voies ferrées, a ainsi fait figure de territoire enclavé au cœur même de la ville. Quartier dit de relégation, le Confluent a longtemps été mal vu par les Lyonnais, ce qu'illustre l'expression « au-delà des voûtes » le désignant. Ce quartier n'était cependant pas exclusivement occupé par des industries et des entrepôts à la dérive : près de 7'000 personnes ont continuellement habité le site. Celles-ci appartiennent principalement à une frange relativement défavorisée de la population. On trouve par ailleurs dans cet espace plusieurs hôtels réquisitionnés pour accueillir des sans-papiers, et bon nombre d'étudiants ont investi ce territoire à la fois central et financièrement accessible. La prostitution, enfin, y a jusqu'à très récemment occupé une place importante, contribuant à sa stigmatisation.

Depuis une dizaine d'années toutefois, la volonté de valoriser ce quartier s'est faite plus insistante : les friches industrielles qui le composent ont progressivement été considérées comme des morceaux de territoire stratégiques à reconquérir, pouvant former à terme une centralité complémentaire au centre historique de la ville.

Le projet urbain : la production d'une extension du centre-ville

Le projet Lyon-Confluence, lancé à la fin des années 1990, s'articule autour de la requalification de toute la partie Sud de la presqu'île. Schématiquement, il consiste en la reconquête des terrains industriels, le déclassement de l'autoroute, le prolongement du tramway à travers le quartier, la création d'espaces verts et d'une place nautique sur les berges du Rhône et de la Saône, l'implantation d'habitats résidentiels et de bureaux, la réalisation d'un grand complexe de loisirs associant plusieurs activités ludiques, la construction enfin des Archives municipales, du musée des Confluences et du nouveau siège de la région Rhône-Alpes (Geoconfluences, 2007). La mixité fonctionnelle de l'espace projeté est affichée, l'opération Lyon-Confluence est présentée comme une déclinaison de quatre fonctions : se loger, se promener, travailler et se distraire.

À terme, le site devrait accueillir 25'000 habitants, soit 18'000 de plus qu'actuellement. Le programme dédié à l'habitat montre une volonté de mixer les publics : pour la première phase, 20% de logements sociaux et 15% de logements intermédiaires ou en accession sociale sont projetés (Grand Lyon, 2007). Néanmoins, avec 44% de logements haut de gamme prévus, le Confluent reste un pôle d'habitation de haut standing, ce que permettent la situation centrale, les exigences posées en terme de qualité architecturale et les vues sur les espaces verts et l'environnement aquatique. Parallèlement, on comptera à terme pas moins de 15'000 nouveaux emplois sur le site.

Les sièges d'entreprises renommées devraient prendre place, notamment ceux d'activités à forte valeur symbolique liées à la culture et la communication.



Figure 11 : Plan masse du projet Confluence (Grand Lyon, 2010)

La Confluence est enfin pensée comme une nouvelle centralité forte en terme de fonctions de divertissement, de loisirs et de tourisme. Un ambitieux projet de mise en valeur de l'environnement naturel est prévu, articulé à des espaces publics de rencontre et de promenade. Des bâtiments sont dédiés à la culture, à l'événementiel à l'hôtellerie et à la restauration, occupant souvent des édifices réhabilités. Enfin, la pointe de la presqu'île portera la réalisation phare du périmètre : le Musée des Confluences, imposant monument à l'architecture futuriste dédié aux sciences et aux sociétés.

Les fonctions de loisirs et de commerces sont très présentes dans le projet, qui comprend un Monoprix, 60 boutiques, 14 moyennes surfaces, 15 restaurants avec terrasses panoramiques, un cinéma multiplexe et des équipements de loisirs urbains (*bowling*, mur d'escalade, espaces enfants, etc.). Le projet réserve par ailleurs environ 60% des surfaces au sol aux espaces publics (Grand Lyon business, 2006). En plus des places publiques et promenades, une halte fluviale abritera des bateaux de plaisance en

route vers Marseille ou Amsterdam. Vers les docks, l'ambiance portuaire se traduira par la présence de grues et de pergolas géantes végétalisées. Une atmosphère « branchée » complétée par des pontons, des scènes flottantes et une place nautique, qui accueillera cafés, restaurants et spectacles se déplaçant le long des quais.

La transformation majeure que vit depuis plusieurs années ce morceau de territoire lyonnais au travers du projet Confluence est emblématique d'une nouvelle stratégie publique de transformation des centres urbains (Linossier *et al.*, 2004) qui repose schématiquement sur deux piliers : un souci de valorisation économique d'une part, et le recours à l'art, la culture et la mise en valeur des espaces publics pour donner sens et vie à l'espace renouvelé d'autre part. Cet urbanisme de régénération urbaine repose sur la nécessité pour la collectivité de reconquérir ces espaces inutilisés afin de leur attribuer de nouvelles fonctions et de les intégrer dans la ville. La volonté d'attirer des entreprises et de fixer une main-d'oeuvre qualifiée, mais aussi de rechercher d'autres créneaux d'activités économiques comme le tourisme est une ambition majeure du projet.

Est associée au projet une véritable politique d'image de marque urbaine, qui repose à la fois sur une valorisation du patrimoine et sur l'affirmation de l'architecture contemporaine : « riche passé » et « avenir prometteur » sont conjointement invoqués (Gravari-Barbas, Violier, 1999) pour accomplir la mutation de ce secteur. La stratégie de renouvellement engagée repose sur la valorisation des lieux à fort pouvoir symbolique. Comme le met en avant un organisme de promotion économique : « *les plus beaux entrepôts reconvertis seront complétés par de nouveaux pavillons aménagés en bureaux dédiés à la communication, aux médias, à la création et à la culture. Des restaurants, bars et galeries d'art seront implantés en rez-de-chaussée des immeubles, en bord de Saône* » (Grand Lyon Business, 2007 : 2). L'ancien entrepôt des Salins du Midi abrite un restaurant gastronomique au rez-de-chaussée et des activités de bureaux dans les étages. De même, deux galeries d'art occupent le rez-de-chaussée des entrepôts des Douanes, et les bureaux d'un groupe de communication ont investis l'étage.

En plus de la valorisation du patrimoine en terme d'image, celui-ci est aussi invoqué pour sa fonction identitaire. Les Archives municipales, qui sont « *la mémoire de Lyon et des Lyonnais* », sont installées dans un ancien centre de tri postal réhabilité, « *qui offre des conditions de consultation et de conservation à la pointe du progrès* » (Grand Lyon, 2006 : 5). L'enjeu est donc de jouer à la fois sur l'affirmation d'un ancrage dans le passé et sur un positionnement avant-gardiste s'exprimant par l'architecture contemporaine et les nouvelles technologies. La production du patrimoine n'est dans le cas qui nous occupe ni savante ni spontanée (Bourdín, 1996), mais fait bien l'objet d'une stratégie politique axée sur une valorisation économique.

La visibilité que procurent les griffes d'architectes célèbres forme le second ingrédient de la stratégie de renouvellement urbain déployé dans le projet Confluence. De nombreux architectes de niveau international ont ainsi été sélectionnés : le siège de la région Rhône-Alpes a par exemple été construit par Christian de Portzamparc, et le Musée des Confluences conçu par Coop Himmelblau. La mise en valeur du site passe par ces interventions remarquables, pensées pour donner à l'espace ses « lettres de noblesse ».

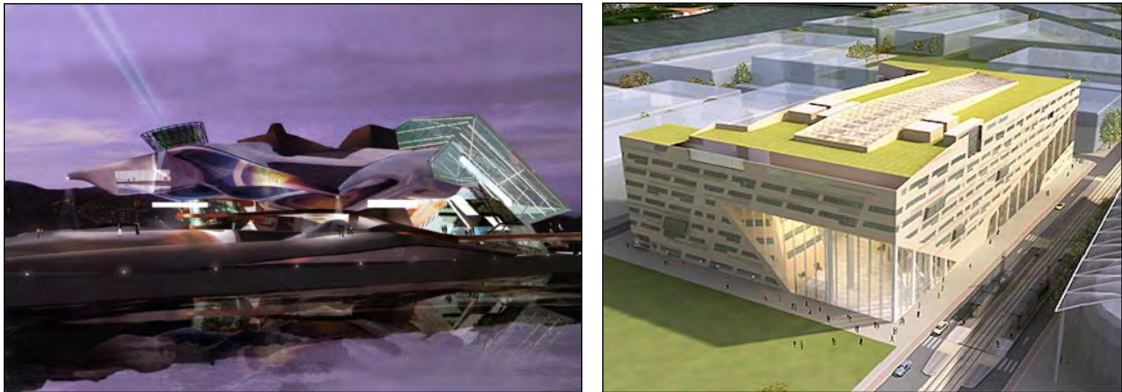


Figure 12 : Le « star-système » de l'architecture – le Musée des Confluences et l'Hôtel de la Région Rhône-Alpes (Grand Lyon, 2006)

En terme de montage financier, les autorités prévoient pour la première phase un milliard d'euros d'investissements, dont 36% sont assumés par les pouvoirs publics pour les études de faisabilité, les acquisitions foncières et les grands équipements de collectivité locale (Archives municipales, Musée des Confluences, Hôtel de Région, extension du tramway). La stratégie consiste à consentir, dans un premier temps, à de gros investissements publics pour valoriser le site puis, une fois le mécanisme enclenché, de passer le relais à l'économie privée pour le développer. Selon le Ministère en charge du dossier,

« cette démarche vise, en donnant une nouvelle vocation au patrimoine de l'Etat au sein d'un projet urbain, à expérimenter sur un site un processus de valorisation mobilisant l'effet de levier financier de l'investissement immobilier. La valeur de ce foncier repose aujourd'hui sur sa capacité à accueillir un programme immobilier de 55'000 m². Le programme, développé pendant la période 2005 à 2009 va conduire à une valorisation de ce patrimoine, trois fois supérieure à celle permise par une gestion classique du domaine de l'état en 2020 et cinq fois supérieure à l'horizon 2030. (...) Ce schéma favorise un développement urbain des sites fluviaux en phase avec le marché immobilier » (MEDAD, 2007: 2).

La stratégie financière consiste à affecter au financement des équipements publics les recettes tirées de la vente des droits à construire à des opérateurs privés (Grand Lyon, 2003).

Le projet Confluence n'est pas sans enjeux conflictuels, sur la question patrimoniale par exemple. À la suite de Bourdin, on peut se demander si le projet Confluence ne risque pas « *une mise en valeur généralisée, pauvre de signification et balisée par quelques éléments emblématiques caricaturaux* » (1996 : 13). De même, les travaux de Choay (1992) ont montré que la revendication patrimoniale sous-entend une certaine conception de l'histoire, un rapport particulier au passé, au présent et à l'avenir que toutes les sociétés et les peuples qui les composent, voir les classes sociales serait-on tenté d'ajouter, ne partagent pas similairement. Il y a donc un véritable enjeu à pouvoir « construire du patrimoine », se l'approprier, et au final bénéficier de ses retombées, symboliques ou économiques (Veschambre, 2007).

Une autre critique latente porte sur la mixité sociale toute relative produite par le projet. Ainsi, pour un journaliste, « *sur les dessins, cela ressemble à boboland. Mais, et la Municipalité y tient, 20% du logement sera social. Quand le prix du foncier a été multiplié par sept en sept ans, la mixité est un combat* » (Sorgue, 2009 : 132). Des analyses plus fines montrent que le projet Confluence vise les segments les moins « sociaux » du logement social. De même, certains observateurs pointent les effets potentiellement gentrificateurs que ce projet pourrait avoir sur les populations déjà en place. Linossier *et al.* (2004 : 7) rappellent que les quartiers centraux mis en valeur

« deviennent plus propices aux ballades urbaines pour les habitants et les touristes, mais aussi plus attrayants, d'une part pour la fonction résidentielle, renforçant cependant souvent les phénomènes de gentrification et de polarisation socio-spatiale, et d'autre part pour les activités commerciales, culturelles et touristiques ».

Ainsi, le Père Devert, fondateur d'une société immobilière productrice de logement social (Habitat et Humanisme), met en avant la nécessité de « *résister, pour que l'embellissement de la ville ne se paie pas du prix de l'exclusion* » (propos cités par Sorgue, 2009 : 133). Enfin, d'autres critiques sont émises sur le bien-fondé d'une opération urbaine – co-financée par le secteur public – aussi luxueuse (la création d'un plan d'eau au cœur du projet est souvent pointée du doigt), qui semble destinée avant tout à des couches aisées de la population locale et des touristes.

Commentant les différentes stratégies menées par la collectivité publique lyonnaise, en particulier les très grands efforts réalisés sur les bâtiments culturels notamment, Scherrer (2004) observe que « *plus que dans une politique tournée vers les résidents, l'investissement public s'est finalement concentré ces dernières années dans de grands*

équipements susceptibles de renforcer le rayonnement de Lyon (et partant, celui de ses édiles) ». Un choix politique lourd en termes de finances publiques dont le bilan, pour l'auteur, reste à établir (cette thématique du patrimoine et du tourisme dans le développement urbain lyonnais a été développée ailleurs ; voir en particulier Bonard, Felli, 2008 et Bonard, Guinand, 2011).

Développer l'agglomération vers l'Est

En raison de la géomorphologie, mais également de la stratigraphie sociale et fonctionnelle héritée du territoire, l'agglomération lyonnaise connaît une vague d'urbanisation en direction de l'Est, et ce probablement depuis la réalisation du quartier d'affaire de la Part-Dieu. Comprenant initialement une première tour, « le crayon », et un gigantesque centre commercial, deux autre gratte-ciels sont aujourd'hui en fin de construction, ce qui fait de ce quartier la plus grande concentration de bureaux : le cap du million de m² de bureaux devait être franchi en 2010 (Grand Lyon business, 2008).

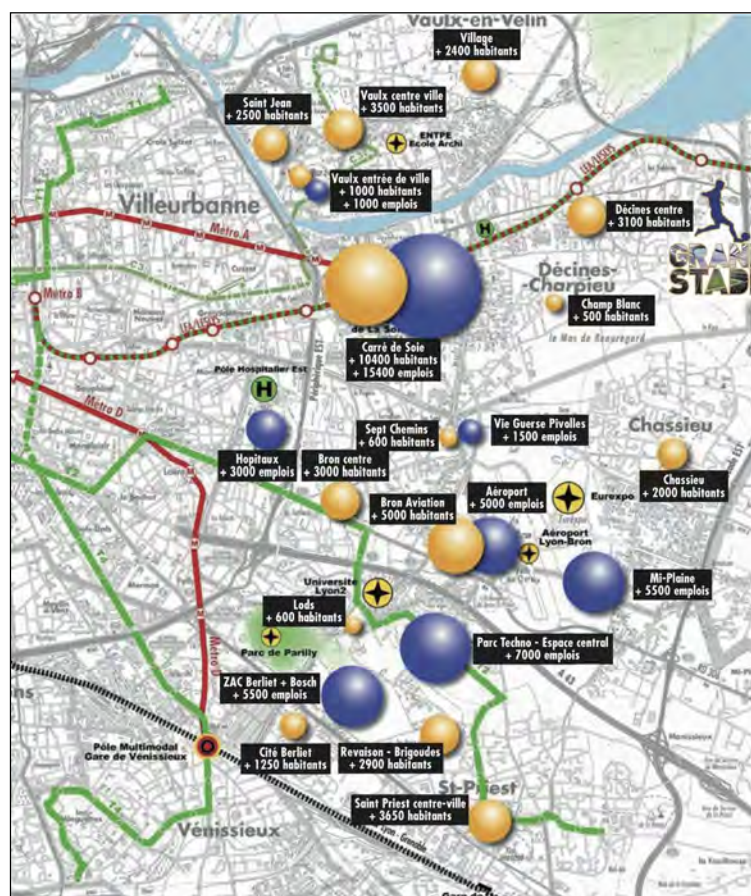


Figure 13 : Les grands projets urbains de l'Est lyonnais (Grand Lyon, 2010)

Le développement sectoriel dans l'Est s'est traduit par une multiplicité d'opérations : réalisation d'un biopôle à Gerland, consolidation d'un grand parc économique à la Porte-des-Alpes, on pourrait citer également le réaménagement d'une autoroute urbaine en boulevard urbain à Bron, etc. À l'horizon 2020-2030, c'est près de 40'000 nouveaux habitants et plus de 38'000 emplois qui seront accueillis dans ce secteur.

Outre le projet urbain du Carré de Soie (un élément clé de cette stratégie de développement, qui constitue le noyau de ce travail), on se limitera à présenter ci-dessous deux autres projets urbains majeurs de l'Est lyonnais – les Gratte-Ciel Nord de Villeurbanne et le projet de Grand stade à Décines– en raison de leurs effets directs et indirects sur le déroulement du projet Carré de Soie.

Le projet Gratte-Ciel Nord à Villeurbanne

Le projet Gratte-Ciel Nord a été lancé dans la deuxième moitié des années 2000. Il a pour objectif de conforter les Gratte-ciel comme centre-ville de Villeurbanne, mais également à plus vaste échelle, comme une polarité d'agglomération, au même titre que Confluence, la Part-Dieu et le Carré de Soie. Le rayonnement escompté de ce projet – augmentation de l'attractivité du centre-ville – est avancé comme un enjeu primordial.

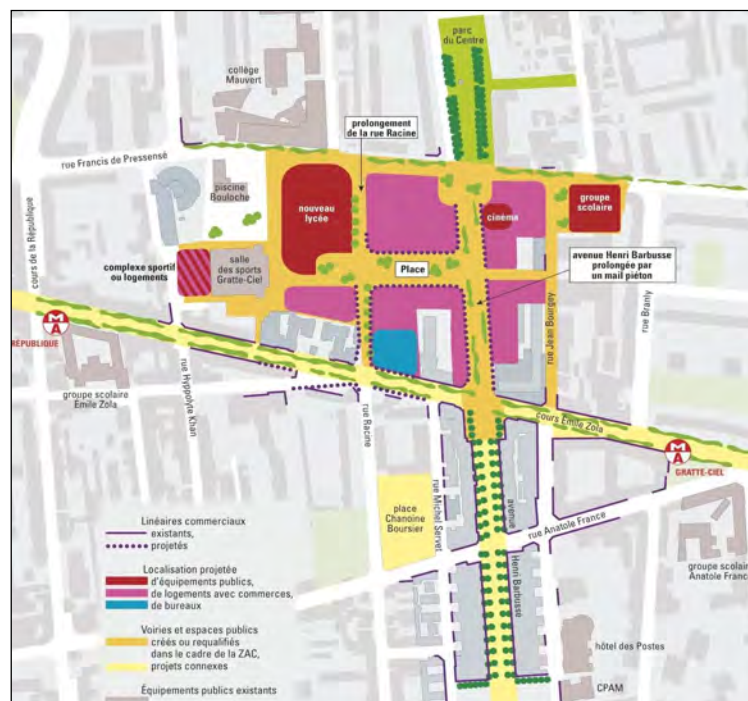


Figure 14 : Plan de composition urbaine du projet urbain Gratte-Ciel Nord (Grand Lyon, 2009)

Ce projet prend place dans le prolongement d'une pièce urbaine très célèbre, les Gratte-Ciel, une « utopie réalisée » dans les années 30, à la fois affirmation politique (symbolisée par une avenue large et un hôtel de ville imposant) et acte social (des logements sociaux en cœur de ville, mais aussi des équipements collectifs) (Grand Lyon, 2010). Cet héritage est protégé depuis 1993 par une ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Urbain et Paysager). Le défi du projet Gratte-Ciel Nord consiste à « *se hisser à hauteur de l'existant, modèle qui a su résister aux décennies* » (Villeurbanne, 2010).

Ce projet vise, d'après les acteurs publics qui le pilotent, la production d'une importante mixité fonctionnelle et sociale et la production d'un cadre de vie de grande qualité, assurée par une architecture audacieuse et une générosité d'espaces publics. Elaboré sur la base d'une vaste stratégie de concertation menée dès 2007, le projet urbain, élaboré par l'urbaniste en chef Christian Devillers, est aujourd'hui dans une phase de concertation réglementaire préalable à la création d'une ZAC.

Le projet Gratte-Ciel Nord est pensé dans son rapport avec les plus grandes centralités de l'agglomération, actuelles et en projet : la Part-Dieu (distante de 1,5 kilomètre) mais également avec le projet urbain du Carré de Soie. Tous deux sont en effet situés sur le même axe reliant le centre-ville de la métropole à la couronne Est (matérialisé par l'itinéraire du métro A) et distants d'environ deux kilomètres. Pour les élus de Villeurbanne, l'enjeu consiste à marquer une distinction entre ces deux projets potentiellement en concurrence. On reviendra plus loin sur les conséquences de cette rivalité pour la formulation et l'avancement du projet urbain Carré de Soie.

Le projet de Grand stade à Décines

Un autre grand projet majeur de l'Est lyonnais sur lequel nous souhaitons insister est celui du projet de construction d'un futur nouveau stade pour l'Olympique lyonnais sur la commune de Décines. Ce projet urbain est probablement l'opération la plus conflictuelle en cours dans l'agglomération lyonnaise.

Le projet, qui s'étend sur 50 hectares, est appelé OL Land. Il comprend un stade de 60'000 places (contre 40'000 actuellement dans le stade de Gerland), des installations sportives, une zone commerciale, un parc de loisirs de 40'000 m² (comprenant notamment des espaces bien-être, un *bowling*, du *karting* électrique et un golf *indoor*), 8'000 m² d'immeubles de bureaux et deux hôtels, pour un coût total estimé entre 250 et 300 millions d'euros. La fréquentation attendue annuellement est de 1,5 million de spectateurs, contre 1 million actuellement à Gerland. Les autres activités du site devraient aboutir à une fréquentation totale d'environ 800'000 personnes, dont 500'000 pour le centre de loisir (Grand Lyon business, 2008).

Ce projet est défendu depuis plusieurs années par le président du club de l'Olympique Lyonnais, Monsieur Aulas. Les raisons de l'émergence de ce projet sont multiples. La première est liée à la candidature de la France pour accueillir l'Euro 2016. Lyon figure en effet parmi les seize villes françaises candidates, et le stade de Gerland dans son état actuel ne permet guère l'accueil d'une manifestation de cette envergure. Aulas compte ainsi profiter de cette candidature pour faire avancer le dossier du grand stade.

Une dizaine d'associations sont opposées à l'implantation du projet OL Land sur la commune de Décines. Plusieurs conseils municipaux de communes voisines ont également annoncé leur opposition au projet. Le projet OL Land est contesté essentiellement pour des motifs environnementaux, et d'illégitimité de l'utilisation de fonds publics. Alors qu'actuellement la desserte du stade de Gerland est réalisée par le métro, doté d'une excellente capacité, la desserte future d'OL Land par les transports publics est mal intégrée au projet. La desserte prévue repose essentiellement sur la ligne de tramway T3, qui possède une capacité bien inférieure à celle du métro.

Ce projet a connu un certain nombre de rebondissements pour le moins surprenants. En juillet 2008, le commissaire chargé de l'enquête publique à laquelle doit être soumise toute modification de Plan local d'urbanisme a rendu un avis défavorable sur le projet OL Land (Le Monde, 2009). Deux mois plus tard, le commissaire a rendu un nouvel avis, « *favorable sous réserves* », revirement rapide exceptionnel qui a étonné de nombreux élus et citoyens. Entre temps, des modifications ont été apportées au projet, relativement aux conditions d'accessibilité et à la protection de l'environnement. Une année plus tard, soit début juillet 2009, les élus du Grand Lyon ont voté un nouveau projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune.

Mais le projet du Grand Stade a pris des proportions nationales. Un amendement a en effet été déposé par le gouvernement français, dont l'objectif est de rendre les enceintes sportives d'intérêt national. Pour l'ancienne ministre des sports, « *l'objet unique de cette loi est le projet OL Land de Monsieur Aulas* » (propos cité dans Le Monde, 2009). Plus récemment, en janvier 2011, le Président du Grand Lyon et le Président de l'OL sont allés ensemble à Paris faire pression sur le Premier Ministre pour obtenir le soutien du gouvernement, soit un co-financement de l'État.

Pour le Président des Verts au Grand Lyon, les différentes modifications apportées en cours de projet sont « *cosmétiques : ce projet n'est toujours pas satisfaisant au niveau de la desserte du stade, il y avait d'autres solutions desservies par le métro et le tram qui ont été abandonnées trop vite* » (propos cité dans Le Monde, 2009). L'accessibilité de la future enceinte, desservie par la prolongation de la ligne de tram T3, est insuffisante pour les opposants. Selon leurs calculs, le tram ne pourra transporter qu'entre 1'600 et 2'100 passagers par heure, contre 8'000 à 11'000 pour le métro B qui dessert actuellement le stade de Gerland. Il faudrait donc au moins 220 passages

pour acheminer les 60'000 spectateurs. Or, comme chaque aller-retour jusqu'au terminus dure environ une heure, il faudrait 22 heures pour remplir le stade et autant pour le vider (Lyon info, 2009a). Par conséquent, l'OL Land à Décines ne pourra se faire qu'en laissant une large place à l'automobile, ce qui n'est guère en adéquation avec les discours durabilistes tenus par les promoteurs publics et privés du projet. Le Maire de Meyzieu s'est indigné : « vous savez que la rocade est saturée et on nous dit que les soirs de match il n'y aura pas de problème », et prévient d'ores et déjà ses administrés : « le stationnement sauvage, vous n'y échapperez pas » (Lyon info, 2009c).

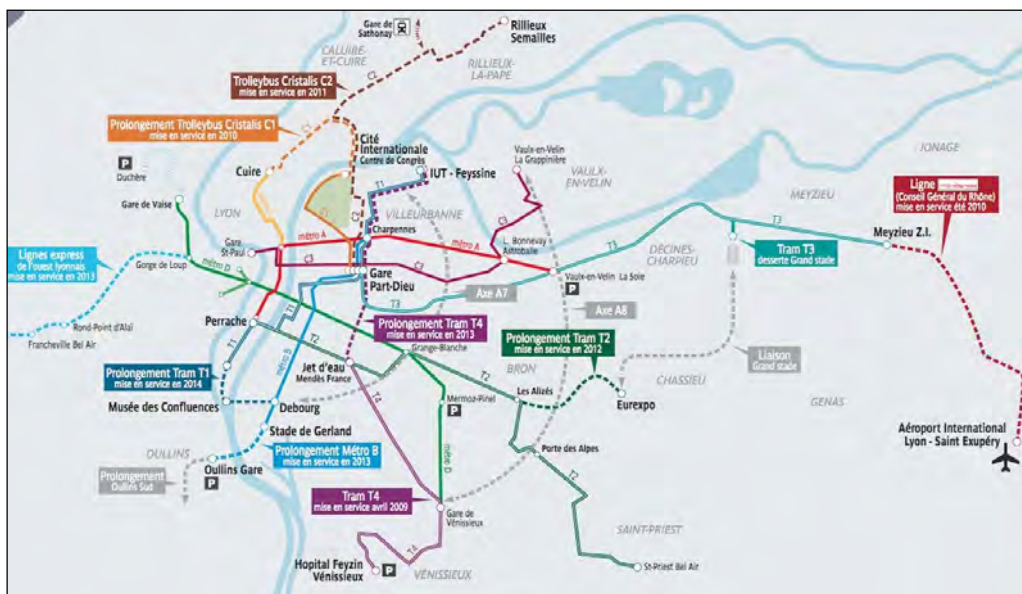


Figure 15 : Le projet de desserte du Grand Stade (Grand Lyon, 2010)

Dans le schéma de desserte d'OL Land, le SYTRAL prévoit également la mise en service de navettes en site propre reliant le stade à Eurexpo. Un site qui devrait accueillir le terminus de l'autre ligne de tram existante dans l'Est lyonnais, la ligne T2. Le préfet du Rhône, Jean-François Carencu, a signé fin 2010 une déclaration d'utilité publique de l'extension de ce tramway, passant outre l'avis défavorable du commissaire enquêteur. Une décision qui a été mal perçue par les opposants au Grand stade de Décines, pour qui les deux projets sont liés. Un conseiller régional rappelle que « l'extension de T2 n'était pas prévue au plan de déplacement urbain », pourtant approuvé le 2 juin 2005 par le SYTRAL (propos cités par Lyon info, 2009c). Pour une élue verte villeurbannaise, ce projet ne serait pas allé aussi vite s'il n'y avait pas celui du « pharaonique et hypothétique Grand Stade de Décines ». « Et malgré cela, l'accessibilité du stade resterait très mauvaise », estiment les détracteurs du projet

(Lyon info, 2009b). Nous reviendrons dans la partie conclusive sur les enjeux – multiscalaires – en terme de justice liés au projet de Grand stade.

Comme nous l’avons rapidement évoqué, l’Est lyonnais constitue un secteur de développement urbain particulièrement déterminant. Dans la suite de ce travail, on s’intéressera à l’un des projets urbains phares de la restructuration de la première couronne, le projet du Carré de Soie, en présentant la scène sur laquelle se déroule le projet, puis le système d’acteurs et d’action et enfin le scénario.

6.2. La scène : le Carré de Soie, 150 ans d’une évolution paradigmatique

Pour comprendre l’état et la situation dans lesquels se trouve le périmètre du Carré de Soie à l’aube du lancement du projet urbain, nous retraçons dans ce chapitre la trajectoire d’évolution de cet espace. Trois grandes phases sont distinguées : la première concerne l’époque pré-industrielle qui s’étend jusqu’au dernier quart du XIX^{ème} siècle, la seconde phase comprend la grande période de développement industriel qui a prévalu jusqu’au milieu du XX^{ème} siècle, et la troisième enfin concerne la période de latence relative qui a touché ce territoire jusqu’aux années 2000.

6.2.1. Jusqu’à la fin du XIX^{ème} siècle : une campagne nourricière

Jusqu’à la fin du XIX^{ème} siècle, la plaine de l’Est demeure très faiblement habitée, en raison d’une part de la faible valeur agricole de terres humides soumises au risque d’inondation et des mauvaises conditions d’hygiène. Dans l’histoire du développement de la ville de Lyon, Gras (2007) met en avant la logique amont-aval qui a sous-tendu les relations de la ville à son fleuve. Ainsi, dans la partie amont du Rhône qui nous intéresse ici, il s’agissait essentiellement de capter l’eau potable et de protéger les champs contre les inondations.

Vaulx-en-Velin, Décines, Meyzieu ne constituent alors que de petits bourgs agricoles. Vaulx-en-Velin par exemple est une modeste bourgade rurale qui ne compte qu’un millier d’habitants en 1889. Le Sud de la commune (qui accueille aujourd’hui le projet urbain du Carré de Soie), appelé le quartier de la Cote, est habité par une quarantaine de familles (Mathias, 2007), principalement occupées par le travail de la terre : maraîchage et pâturage.

Villeurbanne fait cependant exception, connaissant dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle un remarquable essor industriel. Prenant des allures de « banlieue », le territoire villeurbannais est destiné à bon nombre d’activités qui témoignent de sa forte dépendance vis-à-vis de l’économie lyonnaise : usines, ateliers, entrepôts, gare,

résidences ouvrières. L'implantation d'activités polluantes ou peu valorisées (tanneries, usine d'équarrissage, etc.) symbolisent alors d'une certaine manière sa relégation. Des barrières physiques viennent marquer le territoire, en particulier la Grande Digue – construite en 1856 et prolongée au sud par une enceinte militaire en 1870 – qui constitue aujourd'hui le boulevard périphérique (Foret, 2009).

6.2.2. 1880-1970 : un terreau fertile pour l'industrialisation

La fin du XIX^{ème} siècle marque l'entrée dans la « modernité ». Deux infrastructures majeures vont opérer comme embrayage d'un formidable développement urbain : le chemin de fer de l'Est lyonnais et l'usine hydroélectrique du Cusset.

Un territoire connecté à Lyon et son hinterland...et à l'électricité

Le premier élément qui va structurer la plaine de l'Est est la construction de la ligne du chemin de fer de l'Est lyonnais. Achevée en 1881, cette ligne relie Lyon à Saint-Genix-sur-Guiers en Isère. Cette voie ferrée sera pendant 25 ans la seule structure importante de transport de ce secteur. Ce n'est qu'en 1906 qu'un tramway – la ligne 16 – vient relier Lyon à sa campagne Est, sur 60 kilomètres ! Un tramway qui, en raison de la concurrence trop forte de l'automobile, ne sera plus exploité dès 1937 (Foret, 2009).

À la fin du XIX^{ème} siècle, l'industrie lyonnaise peine à se moderniser notamment en raison de la pénurie relative de charbon et de son coût. Profitant de la présence du Rhône au cœur de la ville, deux projets majeurs d'ingénierie vont être réalisés : un canal pour la navigation fluviale (le canal de Miribel) et un canal d'alimentation (le canal de Jonage) pour une usine de production d'énergie électrique : l'usine de Cusset. Cette dernière, totalement équipée en 1902, est alors la plus puissante centrale hydroélectrique française (Gras, 2007). Elle incarne une véritable transition technologique, un changement d'époque.



Figure 16 : L'usine hydroélectrique de Cusset (Grand Lyon, 2007)

Dans un premier temps, cette usine hydroélectrique sert essentiellement à la consommation d'artisans et de petits industriels, au début dans les milieux du textile. Dans un deuxième temps, dès 1912, la grande industrie lyonnaise (mécanique, métallurgie, chimie, transport), en plein développement, vient se raccorder à son tour. Par la suite, l'usine connaîtra de multiples modernisations, qui vont quadrupler sa puissance au sortir de la seconde guerre mondiale. Menacée de destruction, l'usine de Cusset forme aujourd'hui un objet patrimonial protégé. Concession d'EDF, elle produit une énergie propre équivalant à la consommation d'une ville de 100'000 habitants.

L'usine de Cusset, et plus largement la nouvelle configuration géographique locale, vont accélérer le développement industriel de l'agglomération. La rive gauche du Rhône devient un pôle de l'expansion industrielle, et plusieurs grandes usines vont s'installer dans ce périmètre bénéficiant d'une abondante production énergétique. L'une d'entre-elles va se localiser à proximité immédiate du Cusset et polariser, pendant près de 60 ans, aussi bien le développement économique et urbain que la vie sociale.

Une petite ville constituée autour de l'usine

En 1923, une très importante entreprise spécialisée dans la soie artificielle – l'entreprise Gillet – achète 75 hectares dans le secteur de Vaulx-la-Cote dans le but

d'implanter une nouvelle unité de production. Le choix de cette localisation s'explique par le prix très raisonnable du terrain, par la nécessité de s'éloigner de l'agglomération à cause des nuisances industrielles, mais aussi par la proximité de l'usine électrique de Cusset et la présence d'une importante nappe phréatique, et enfin par la proximité de la voie ferrée de l'Est lyonnais facilitant à la fois l'approvisionnement en matières premières et le transport des produits finis (Foret, 2009). Une petite ville va alors se constituer autour de l'usine (bientôt appelée usine SASE pour soie artificielle du Sud-Est, puis TASE pour textile artificiel du Sud-Est), qui compte près de 3'000 salariés à la fin des années 1920. L'aménagement de réseaux d'infrastructures, puis de l'habitat ouvrier lié aux usines viennent modifier un espace jusqu'alors peu anthropisé.

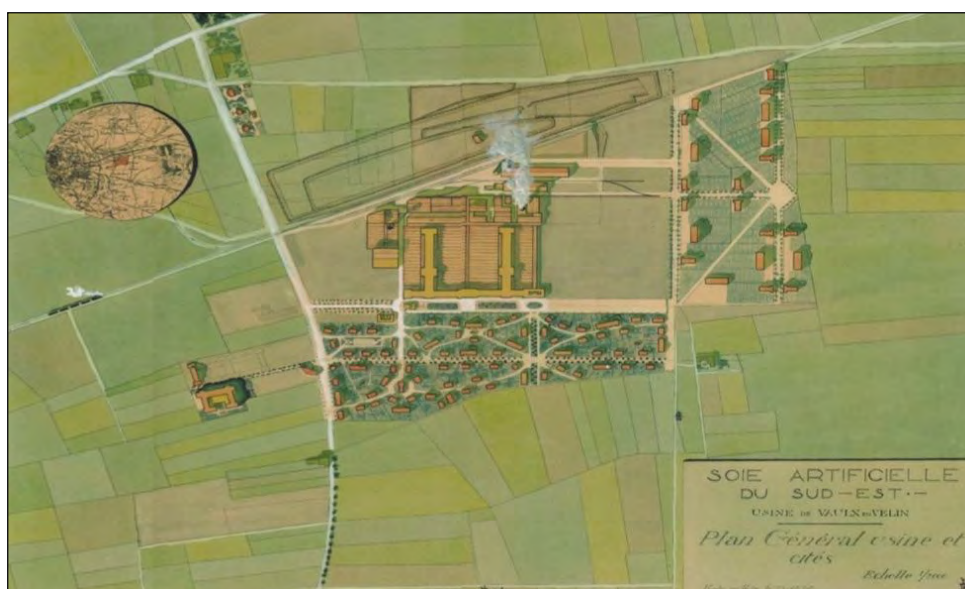


Figure 17 : L'usine TASE (CSR, 2009)

L'organisation spatiale et fonctionnelle de cette petite ville industrielle est planifiée de manière exemplaire sur le modèle de cités-jardins. Dans un premier temps, 97 pavillons (les petites cités) offrant près de 300 logements – chacun doté d'une parcelle de jardin – sont réalisés, ainsi que trois villas pour les directeurs. Cette petite cité va se spécialiser socialement, devenant progressivement habitée essentiellement par les cadres et ingénieurs. Dès 1926, vingt immeubles (les grandes cités) sortent de terre, représentant près de 500 logements destinés à la main-d'œuvre ouvrière (Mathias, 2007). À côté des bâtiments de logement, l'usine va réaliser une multitude d'infrastructures sociales ou ludiques : un centre médico-social, un centre alimentaire, un foyer pour jeunes filles (essentiellement pour celles qui venaient seules de loin travailler à l'usine), un stade, un cinéma, une chapelle en bois, une école, une crèche,

une cantine. Le charbon, l'eau et l'électricité étaient fournis par l'usine, de même que les vaccins ou les vacances balnéaires. Pour un témoin de ce temps passé, c'était « *un village dans le village. Tout le quartier Sud s'est développé autour de l'usine qui s'occupait de tout, de la naissance à la mort* » (propos cité par Mathias, 2007 : 12). On peut dire *a posteriori* que l'usine constituait une organisation productive emblématique. Certains analystes d'aujourd'hui considèrent qu'« *il s'agissait de construire une véritable ville durable, où les familles habitent à côté de leur lieu de travail, où l'énergie utilisée est produite sur le site et où les jardins permettent aux habitants de se nourrir* » (AABD, 2005 : 6).

D'autres entreprises vont ensuite s'installer dans le quartier, et la vie économique et sociale va s'étoffer, notamment autour d'un marché de primeurs, de vêtements, puis d'une épicerie, une boucherie-charcuterie, une pharmacie, et des marchands ambulants. À partir des années 1930, ce territoire devient emblématique de la banlieue ouvrière, et connaît une importante vie sociale, syndicale et politique. Plusieurs grèves, en 1935 et 1936, aboutissent à une amélioration des conditions de vie ouvrière : la semaine à 40h, deux semaines de congés payés et une élévation des salaires.

À cette période de l'entre-deux guerres, la commune de Vaulx-en-Verin compte un peu plus de 8'000 habitants (au même moment, Villeurbanne en compte plus de 80'000 et Lyon plus de 550'000). Le secteur Sud de la commune qui nous occupe voit par la suite le développement d'autres quartiers, comme « les Castors » (un quartier composé de maisons construites par les ouvriers sur des terrains vendus à des prix préférentiels par des industriels), puis la cité M'rhaba (une cité familiale construite dans l'urgence en 1957, en préfabriqué et sans fondation, comme lieu de transit pour des populations immigrées notamment d'Algérie). Cette cité – « *provisoire depuis 50 ans* » (Le Progrès, 2010) – est aujourd'hui menacée de démolition pour laisser place à une vaste infrastructure routière, le boulevard urbain Est, dont il sera question à nouveau plus loin dans ce travail. Au début des années 1960, on comptera environ 12'000 habitants sur le territoire communal vaudaix ; on peut alors remarquer de manière générale, que le quartier industriel de la Cote forme le principal foyer de peuplement de la commune, et ce jusqu'à la réalisation des opérations ZUP plus au Nord dans les années 1970.

6.2.3. 1970 - début 2000 : une urbanisation sans urbanité

À large échelle, l'Est lyonnais forme en quelque sorte un laboratoire d'expérimentation urbanistique dès les années 1970. Ces opérations ne concernent cependant que la portion Nord du territoire vaudaix : trois zones d'activités industrielles et une zone maraîchère y sont créées, de même que les premières zones à urbaniser en priorité (ZUP), à l'origine d'une forte augmentation démographique. La population vaudaise

passé à plus de 40'000 habitants en 1978 (Villeurbanne compte alors plus de 120'000 habitants). Son centre de gravité s'est déplacé du Sud au Nord de la commune.

À cette même période, l'ENTPE (École Nationale des Travaux Publics de l'État) vient se localiser à Vaulx-en-Velin. Plus tard, en 1987, l'ENSAL (École Nationale Supérieure d'Architecture de Lyon) est transférée à Vaulx-en-Velin. Le cœur de Ville est occupé par un centre commercial sur dalle, comprenant l'hôtel de ville, la poste et un centre social. Une seconde centralité se forme autour de la place du Mas du Taureau, un vaste secteur qui concentre la majorité de la population communale. Malgré l'aménagement de zones industrielles, d'activités et de pôles de formation, la commune reste davantage dédiée à l'habitat. Outre les ZUP, des habitations pavillonnaires, parfois entremêlées avec des activités artisanales, viennent coloniser massivement la commune, constituant des morceaux d'espace souvent refermés sur eux-mêmes et sans lien entre eux, tournant le dos aux grands axes de voiries qui traversent la commune (PLU, 2009).

Un territoire fragilisé

À partir du début des années 1980, le territoire commence à perdre de son dynamisme. Subissant d'importantes dégradations, il va progressivement être concerné par des difficultés « *socio-urbaines* » (PLU, 2009). En octobre 1990, des émeutes éclatent suite à la mort d'un jeune motard tentant de forcer un barrage de police au Mas du Taureau. Ce tragique événement va constituer un révélateur des difficultés concentrées dans une banlieue en crise. Cette portion de l'agglomération va dès lors bénéficier de toutes les aides nationales concentrées dans les politiques de la ville.

En 1994, une portion du territoire communal est classé en Grand Projet Urbain (GPU) par l'Etat. Cette labellisation a permis de coordonner un ensemble d'actions opérationnelles : réhabilitation du bâti (notamment au Mas du Taureau et à la Grappinière), requalification et création d'espaces publics, renforcement des équipements publics (lycée, planétarium), etc. Les efforts sont concentrés sur la construction d'un centre-ville qui n'avait jamais existé – le bourg ancien se trouve en effet excentré au Nord de la ville – et de restructurer à partir de ce nouveau noyau le reste de la ville. Le dispositif du GPU se poursuit aujourd'hui sous l'appellation Grand Projet de Ville (GPV) : une procédure qui concerne près de 80% des habitants de la commune et qui s'étend notamment aux secteurs situés dans le périmètre du Carré de Soie. Signalons qu'en 2007, une ligne forte de trolleybus, la C3, vient relier le quartier de La Grappinière au centre-ville de Lyon. Le temps de parcours Vaulx-en-Velin centre – Part-Dieu est ainsi ramené à 28 minutes (à noter que pour certains observateurs, cette ligne aurait dû faire l'objet d'une infrastructure en site propre au vu de l'importance démographique du secteur traversé).



Figure 18 : Le territoire GPV de Vaulx-en-Velin / toponimie (GPV, 2010)

En ce qui concerne précisément le périmètre Sud de la commune, un déclin des activités textiles va se produire dès le choc pétrolier de 1973. Les entreprises licencient alors massivement, et il ne reste plus que 500 salariés dans l'Usine TASE lorsque celle-ci ferme, en 1980. À partir de ce moment, le quartier perd sa raison d'être originelle, et la vie économique, sociale et culturelle du quartier se modifie. La collectivité locale doit alors prendre le relais d'une usine autrefois omniprésente, construisant notamment une bibliothèque et un centre social. En ce qui concerne l'héritage bâti, les bâtiments de la grand cité TASE sont repris par une société HLM, alors que dans les petites cités, les habitants peuvent racheter à bas prix des logements

qu'ils avaient en grande partie déjà payés par leur travail (Mathias, 2007). Le bâtiment principal de l'usine TASE, qui ne fait l'objet d'aucun investissement public, est partiellement et temporairement investi par un marché en son centre, alors que ses ailes sont occupées par de nouvelles entreprises. Les annexes de l'usine, enfin, sont détruites pour laisser la place à un large parking. Fin 1990, le secteur compris dans le futur périmètre du projet constitue une mosaïque d'activités et « *d'habitats hérités* » (Foret, 2009), accueillant environ 14'000 habitants et 10'000 emplois.

Un paysage brouillé, des usages limités

Le développement peu coordonné de cette portion d'agglomération – caractérisé par l'enchevêtrement de multiples strates d'urbanisation hétérogènes – a conduit à brouiller la structure du territoire (Gras, 2007). En terme d'usages, ce secteur apparaît comme relativement limité. Outre les espaces de sport, le centre social et la bibliothèque concentrent l'essentiel de l'offre locale en loisir.

L'inventaire des équipements dans le Carré de Soie réalisé par l'Association Robins des villes révèle globalement une relativement faible dotation en équipements publics, et de manière plus fine d'importantes inégalités entre les sous-secteurs. Pour la partie Nord vaudoise (le quartier des Balmes, les chalets, la cité M'Rhaba), il n'existe rien hormis une école primaire. Pour deux jeunes habitants : « *personne ne vient jamais à la Balme pour réparer ou installer des choses. Dans tous les quartiers, ils sont en train de refaire des bâtiments, sauf chez nous* » (propos cité dans Mathias, 2007 : 92). Les populations qui habitent ce secteur doivent se rendre vers Décines ou rejoindre le centre de Vaulx-en-Velin, de l'autre côté du canal, pour bénéficier d'équipements et de services (Robins des villes, 2006).



Figure 19 : Photo aérienne du périmètre du Carré de Soie (AABD, 2007)

Les opérations du GPV sont certes moins importantes sur le Sud que sur le Nord de la commune, mais on peut signaler la rénovation du quartier de la Balme démarrée en 2009 et celle de la résidence Genas-Chénier (GPV, 2010).

Les habitants de ces quartiers se sentent globalement oubliés de la commune (et peu touchés par les apports du projet urbain du Carré de Soie, on reviendra également sur ce point), notamment par rapport au centre-ville de Vault, qui dispose d'une offre plus généreuse en commerces de proximités et en marchés, mais également en loisirs. En termes d'usages, si le territoire comporte de nombreux espaces publics, ceux-ci présentent souvent un déficit d'aménagement (un constat valable également pour bon nombre de pieds d'immeubles et autres espaces plus informels). En de nombreux endroits par exemple, la chaussée est de petite largeur et mal entretenue, ne favorisant pas les mobilités douces (Robins des villes, 2006).

Une personne habitant le Sud Vault-en-Velin résume ainsi son sentiment d'une inégalité entre le Nord et le Sud de la commune (propos cité dans Mathias, 2007 : 88) :

« Il n'y a pas grand-chose à faire par rapport à Vault Centre, nous sommes très défavorisés. Nous n'avons pas de piscine, on ne nous prend les enfants à la crèche qu'à la demi-journée, nous n'avons pas de parc pour les enfants, à part le jardin que nous avons petits et qui n'a pas été amélioré. Les enfants s'en lassent vite, il n'y a presque rien alors qu'à Vault Centre, ils ont fait un parc magnifique avec des jeux, de l'eau... C'est difficile de trouver des activités pour occuper les enfants. C'est dommage. Mais dans l'ensemble, on est bien. »

Sur la portion villeurbanaise, la situation est assez comparable : il n'existe presque aucun équipement ou service sur la partie Nord, et les habitants de ces quartiers sont contraints de traverser quotidiennement le périphérique. Les habitants des Brosses, obligés de se tourner vers Bron, se sentent également oubliés par Villeurbanne (Robins des villes, 2006). Dans la partie Sud du périmètre, les commerces et services sont répartis entre deux micro-centralités : l'avenue Salengro et la route de Genas. Le recours à l'automobile est bien souvent nécessaire, puisque plus d'un kilomètre sépare ces deux polarités.

Une attractivité renouvelée

La situation actuelle présente, sur tout le territoire vaudois, une répartition entre logements privés et sociaux considérée dans le Plan local d'urbanisme (2009) comme « déséquilibrée » : le taux de logements sociaux s'élève à plus de 66%. Pourtant, les multiples investissements publics semblent avoir enclenché une mutation significative. On observe aujourd'hui un investissement de ce territoire par une importante population de classe moyenne (Libération, 2008). Le prix du mètre carré habitable

connaît dans la commune des échauffements considérables. Il a augmenté de 15% en un an à Vaulx-en-Velin (Cotation immobilière, 2008), passant de moins de 2'000 euros le mètre carré en 2006 à près de 2'400 en 2008. Par ailleurs, le rythme des constructions neuves s'accélère depuis 2000 (PLH, 2005). Cette performance a été depuis contrebalancée, notamment par la crise entre 2009 et 2010, le prix du mètre carré des appartements à la vente a perdu 13% de sa valeur, retombant à son niveau de 2006 (Cotation immobilière, 2010). Selon une autre source, le prix moyen des produits immobiliers en vente serait actuellement plus près des 2'300 euros (au centre de Lyon, il se situe plutôt entre 2'700 et 3'600 euros le mètre carré en fonction de l'arrondissement, les deux extrêmes étant les 8^e et 6^e arrondissements).

Cette logique de croissance des valeurs immobilières semble se confirmer sur certaines portions très spécifiques de la partie Sud, en particulier les villas des petites cités. Une habitante s'indignait déjà il y a cinq ans de la montée des prix : *« ma mère avait racheté sa maison à Rhône Poulenc 90'000 francs et je la lui ai rachetée plus du triple. Actuellement, cela se vend de plus en plus cher, jusqu'à plus de 200'000 euros, c'est même excessif ! »* (propos cité par Mathias, 2007 : 87).

En terme d'emploi, la commune de Vaulx-en-Velin semble opérer une transition progressive du secteur secondaire au secteur tertiaire. Entre 1998 et 2003, si la commune a perdu 16% d'emplois industriels, elle en a gagné 22% dans le BTP, 29% dans le commerce, 10% dans les transports, 24% dans les services aux entreprises et 23% dans les services aux particuliers (OPALE, 2005).

Le périmètre concerné par le Carré de Soie n'est pas un espace vide. Il comprend environ 14'000 habitants, répartis de manière différenciée à l'échelle des sous-quartiers qui composent le périmètre. Certains sous-quartiers sont en effet occupés exclusivement par des locataires HLM, alors que d'autres sont habités en grande majorité par des propriétaires occupants. La carte suivante présente ce paysage social contrasté. Enfin, en moyenne, les habitants du Carré de Soie disposent de revenus modestes, avec parfois d'importantes difficultés sociales (AABD, 2007 : 22 et ss.).

En terme d'activités, ce même périmètre compte avant le démarrage du projet urbain environ 10'000 emplois, dans près de 900 entreprises. Le secteur industriel est encore bien présent et représente plus d'un tiers des emplois, contre 29% pour les services et 22% pour le commerce. Les entreprises sont localisées de manière relativement disséminée sur le territoire.

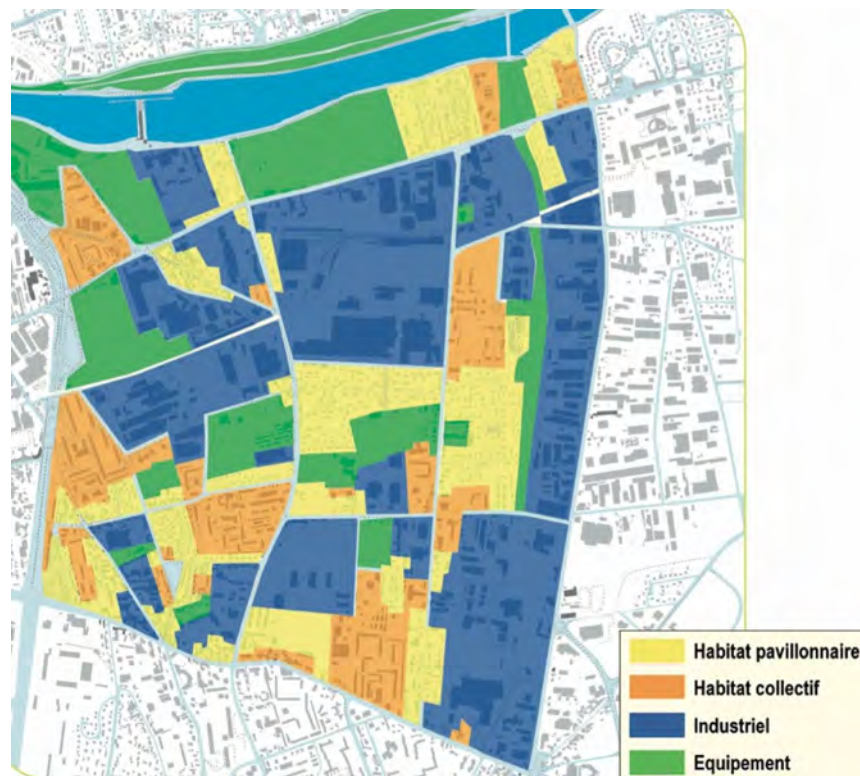


Figure 20 : Les différents tissus urbains du Carré de Soie (AABD, 2007)

Après avoir rapidement brossé le théâtre et la scène dans lequel le projet urbain du Carré de Soie va prendre place, et avant de reconstruire son scénario, le système d'acteurs et le système d'action – qui constituent le cadre opératoire du projet urbain – sont présentés ci-dessous.

6.3. Le système d'acteurs et d'action du projet urbain

Nous présentons dans cette partie les acteurs qui entrent en scène dans le projet urbain d'une part, et les modalités de leurs interactions d'autre part.

6.3.1. Le système d'acteurs

Dans un premier temps, on expose brièvement l'éventail des principaux acteurs (qui peuvent être des personnes-individus ou des personnes morales) qui « jouent » dans le projet, en précisant pour chaque acteur où il se situe par rapport au projet, puis les objectifs qu'il poursuit, ses ambitions propres liées au projet et les moyens d'action dont il dispose. On distingue trois grandes familles d'acteurs : les acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage, les développeurs privés et les acteurs associatifs et habitants.

Les acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage

Les acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage sont ceux qui participent à la définition des caractéristiques et au pilotage du projet urbain. La maîtrise d'ouvrage du projet Carré de Soie est très complexe et fragmentée, elle fait intervenir deux communes (Vaulx-en-Velin et Villeurbanne), la Communauté urbaine du Grand Lyon, l'État, et d'autres structures hybrides comme le SYTRAL (Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise), ainsi que des experts-consultants mandatés.

Les acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage sont détenteurs de plusieurs formes de pouvoir : un pouvoir d'expertise premièrement – c'est le cas pour les membres des services techniques communaux ou communautaires ou des experts-consultants –, un pouvoir lié à la maîtrise de l'information et de la communication au public et de la promotion aux acteurs économiques, mais surtout le pouvoir provenant des règles de l'organisation. Ce sont en effet les acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage qui détiennent le pouvoir d'accorder ou de refuser les permis de construire (les communes), de prononcer des périmètres d'étude avec un effet potentiel de gel des procédures, de décréter des périmètres de Zone d'aménagement concerté (ZAC), de préempter des terrains, de modifier le Plan local d'urbanisme (PLU, document qui a remplacé le Plan d'occupation des sols), etc. Les différents acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage sont présentés ci-dessous.

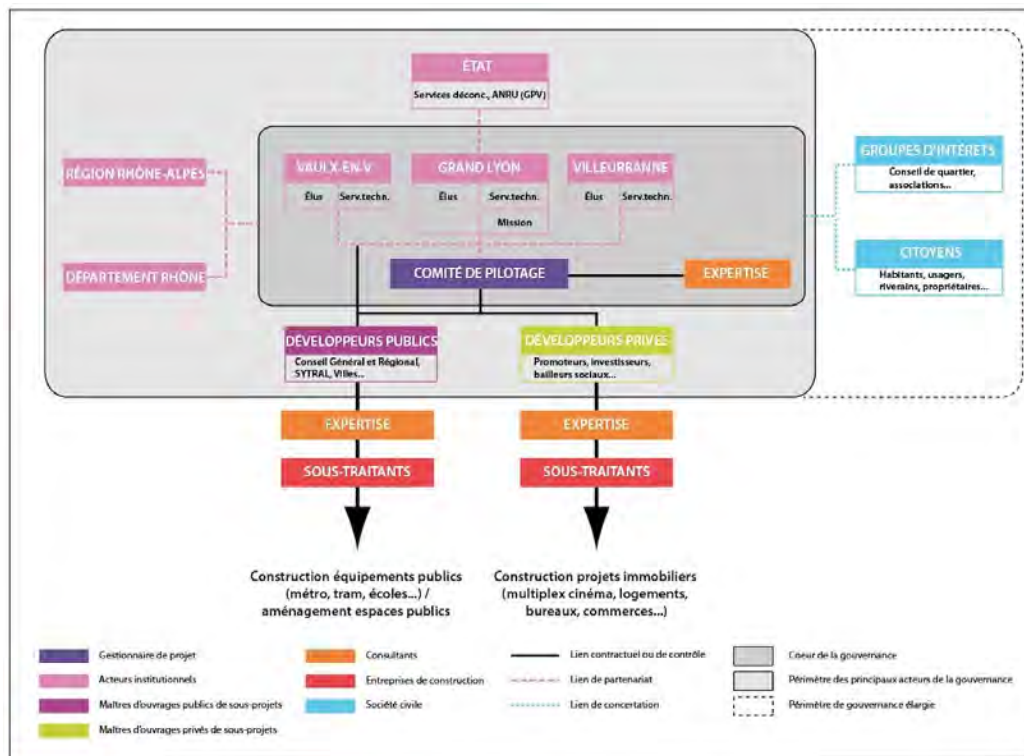


Figure 21 : Les acteurs de la maîtrise d'ouvrage du projet urbain Carré de Soie (représentation inspirée des travaux de Laurent Viel, UDM)

L'équipe de pilotage technique : la Mission Carré de Soie

La Mission Carré de Soie est un dispositif *ad hoc* de gestion de projet mis en place de manière non pérenne au sein de la Communauté urbaine (la durée de ce genre de mission est de 12 ans en moyenne). C'est un organe quelque peu satellitaire par rapport à la technostructure de la Communauté urbaine, puisqu'il y est rattaché mais agit de manière transversale par rapport aux services. Ce mode de fonctionnement témoigne du degré d'importance relative accordé au projet urbain. Il existe en effet trois niveaux d'intervention en fonction de l'importance du projet : la sollicitation des services opérationnels pour des projets ponctuels, des missions territoriales pour des projets plus importants – c'est le cas du Carré de Soie – et des sociétés d'économie mixte dédiées aux projets majeurs (abrégié en SEM), c'est-à-dire des sociétés anonymes dont le capital est détenu majoritairement par des institutions publiques.

Le rôle de la Mission est de réaliser une maîtrise d'ouvrage d'ensemble sur tout le périmètre du projet, et par là de coordonner les multiples maîtrises d'ouvrage plus particulières qui interviennent dans le projet. Elle a pour tâche essentiellement de lancer les processus, lesquels sont mis en œuvre par le droit commun, c'est-à-dire par les services de la Communauté urbaine.

À l'origine composée de deux personnes, la Mission est renforcée par la suite par deux personnes supplémentaires. Porteuse d'une volonté de faire avancer le projet, la Mission formule des objectifs, initie des études, met en liens les acteurs intervenant dans le projet. Elle est donc le principal acteur moteur du projet urbain, jouant un rôle de direction d'orchestre des multiples acteurs qui interviennent, régulièrement ou ponctuellement, tout au long du projet.

Les services du Grand Lyon

La Communauté urbaine comprend quatre services (l'eau, la propreté, l'urbanisme et la voirie). Chacun de ces services peut être sollicité à une ou plusieurs occasions au cours du projet, c'est le cas en particulier pour le service d'urbanisme opérationnel. Celui-ci a la charge de la maîtrise d'ouvrage de « sous »-opérations du projet urbain, ce qui comprend notamment, dans la phase amont, le lancement des études de faisabilité (composition urbaine, voirie, déplacements, diagnostic environnemental, habitat, commerce, démolition, sondage,...) puis le suivi des opérations. Les services du Grand Lyon constituent des partenaires publics incontournables avec lesquels la Mission développe le projet.

Le Grand Lyon est une communauté puissante, c'est en particulier un levier important en terme d'investissement, puisqu'elle dispose environ de deux milliards d'euros d'investissement par mandat. La programmation pluriannuelle des investissements qui est débattue en début de plan de mandat apparaît à cet égard comme un enjeu décisif

pour les modalités du développement de l'agglomération : pour un vice-Président du Grand Lyon « *ce qui vaut engagement et pacte politique, ça se négocie à ce moment-là* ». La marge de manœuvre et le pouvoir des services sont directement tributaires des orientations stratégiques et de la ventilation financière décidées dans le plan de mandat.

Les communes de Vaulx-en-Velin et Villeurbanne

Les acteurs politiques et les services techniques des deux communes sur lesquelles prend place le projet sont très fortement mobilisés. La géométrie de la gouvernance du territoire lyonnais fait que la commune reste un élément reconnu, pas seulement dans les compétences de proximité, mais également dans la promotion des idées qui peuvent alimenter la réflexion de la Communauté urbaine notamment. Les acteurs politiques, les maires en particulier mais également leurs adjoints à l'urbanisme, sont très importants. Parties prenantes dans le Comité de pilotage (cet organe est présenté plus loin), ils pèsent fortement dans les décisions prises tant dans la phase de définition stratégique du projet que plus en aval dans la phase opératoire. Derrière la figure du prince du maire, le caractère, le charisme et le capital social du personnage peuvent avoir un effet très important sur les processus décisionnels, on y reviendra.

Les acteurs techniques des communes sont également fortement impliqués dans le projet urbain. On aurait tort de les considérer comme des acteurs « outils » exclusivement. Une excellente connaissance du terrain et un savoir technique leur confèrent un rôle important de conseil au politique, notamment par une certaine prédéfinition de ce que l'on pourrait appeler le « champ des possibles ».

Les deux communes impliquées n'agissent et ne réagissent pas de la même manière, ni avec le même pouvoir au cours du projet. La santé financière de leurs budgets, de même que leurs impératifs de gestion et de développement déterminent pour une grande part leurs marges de manœuvre et leurs possibilités d'investissement dans le projet. Contrairement à la commune de Villeurbanne qui bénéficie d'une situation budgétaire solide, la commune de Vaulx-en-Velin est très fortement endettée, en raison notamment de très grosses dépenses budgétaires dédiées aux politiques de la ville. On reviendra également sur les conséquences de ce différentiel sur le déroulement du projet urbain du Carré de Soie.

L'État

L'État français est également impliqué dans le projet urbain, notamment par le biais de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui finance et met en œuvre un programme de rénovation de quartiers dans toute la France (530 quartiers à l'horizon 2013). Le financement des projets de rénovation par l'ANRU à Vaulx-en-Velin est organisé par une convention partenariale signée en 2005, et qui devrait être renouvelée

en 2011, qui prévoit en tout 263 millions d'euros d'investissement (sans compter la reconstruction de logements). Les signataires de cette convention sont l'ANRU, la Ville de Vaulx-en-Velin, le Grand Lyon, la Région Rhône Alpes, le Département du Rhône et les bailleurs sociaux présents sur la commune.

Les projets de rénovation sont compris dans un périmètre dit de Grand projet de ville (GPV), qui comprend au Nord de la commune la Grappinière ou le centre ville notamment, mais également plusieurs quartiers en renouvellement urbain localisés dans le périmètre du projet urbain Carré de Soie (La Balme, les Chalets, M'Rhaba, les Grandes Cités TASE, les Bruyères, les Brosses et la Route de Jonas). Dans cette portion Sud, l'action porte tant sur le bâti que sur la culture, le social ou l'emploi : *« l'idée c'est d'utiliser tous les moyens existants pour réduire les écarts »* (une technicienne du GPV). Du point de vue des acteurs du GPV, l'enjeu du projet urbain Carré de Soie se situe

« dans l'impact du projet sur les quartiers en difficultés, même si le projet ne les touchent pas directement. J'ai essayé de sensibiliser les autres acteurs en disant : attention on a un projet énorme sur le territoire, il va venir percuter des habitants, des modes de fonctionnement, des usages, comment on fait pour que ce soit le moins violent possible ? ».

Jusqu'à présent, les dotations de l'ANRU sont relativement faibles au Sud de la commune sur les territoires du projet urbain Carré de Soie comparativement au Nord. Sans réorientation des financements ANRU, avec les perspectives de développement du projet urbain et les nouveaux habitants attendus, cet écart de moyens risque de s'agrandir.

Le SYTRAL

Le Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise est l'autorité organisatrice de transport de l'agglomération lyonnaise. Sa mission consiste à gérer l'offre de transports publics et mener les études pour le développement du réseau. Il fixe les grandes décisions concernant les équipements et l'offre de service, et confie l'exploitation du réseau de transports en commun à la Société Lyonnaise de Transports en Commun (SLTC) pour le réseau TCL.

Le SYTRAL a en son sein deux collectivités – la Communauté urbaine de Lyon et le Conseil Général. Le président du Grand Lyon et le président du Conseil Général sont présents dans le comité syndical, ce qui favorise, selon un directeur du SYTRAL, des visions et des projets partagés. Selon le point de vue d'un vice-Président du Grand Lyon, le SYTRAL c'est aussi un état dans l'état : *« les élus sont désignés au prorata des financements que chacun y met (...). Plus on monte en niveau, plus la*

présidentialisation du pouvoir est forte, donc les décisions du SYTRAL se prennent entre Collomb (Président du Grand Lyon) et Rivalta (Président du SYTRAL) ».

Le SYTRAL a un budget d'investissement très élevé, environ un milliard d'euros par mandat. Le plan de mandat définit les orientations de développement pendant cinq ans, qui s'inscrivent dans le cadre du Plan de déplacement urbain (PDU), lequel donne la légitimité de l'action du SYTRAL. Pour un directeur du SYTRAL,

« c'est là qu'il faut avoir avancé en amont, parce qu'on sort pas un projet comme ça, il y a des demandes, des attentes, des études préliminaire de faisabilité, d'opportunité, il faut les avoir un peu prêtes pour pouvoir dire aux élus ça peut se faire à tel niveau d'ordre budgétaire, à tel délai, avec tel mode de transport et à telles conditions (...). C'est pas un matin on se lève et puis on va concevoir le développement du réseau...alors il peut y avoir des coups d'accélérateur, mais c'est toujours dans un cadre pré-établi ».

Le SYTRAL est l'acteur principal intervenant pour l'aspect mobilité du projet urbain Carré de Soie.

Les experts-consultants mandatés

Les différents acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage recourent à l'expertise de plusieurs consultants extérieurs aux services techniques communaux ou communautaires. Pour le projet urbain Carré de Soie, un architecte-urbaniste en chef a en particulier été nommé pour réaliser le plan-guide du projet urbain pour les 500 hectares. Celui-ci continue d'assister et de conseiller la maîtrise d'ouvrage sur les projets opérationnels localisés dans le périmètre.

Un autre architecte-urbaniste a été nommé pour planifier le développement des deux principaux sous-secteurs en développement. L'adéquation des travaux de ce dernier avec le plan-guide sont soumis à la vérification de l'architecte-urbaniste en chef.

D'autres expertises – paysagères, patrimoniales et de mobilité notamment – sont ponctuellement confiées en sous-traitance à des acteurs externes.

Les acteurs périphériques

D'autres acteurs publics, ou hybrides public-privé, interviennent sur un thème ou dans une séquence particulière. C'est le cas par exemple de la Commission départementale d'équipement commercial qui décide de l'implantation des pôles de commerces ou de loisirs dans l'agglomération. C'est le cas aussi de la Commission patrimoine, du Conseil de développement (représentants d'organisations économiques et d'associations) ou de l'Aderly (réunion de la chambre du commerce et de l'industrie (CCIL) et de la communauté urbaine) notamment, des acteurs qui peuvent avoir une

influence décisive sur certaines thématiques. Jouve (2009b) attire l'attention notamment sur le rôle de l'économie privée lyonnaise dans la stratégie de développement économique de l'agglomération.

Les développeurs privés

Un projet urbain comme celui du Carré de Soie fait intervenir un nombre important d'acteurs privés, qui n'interviennent pas au même moment, ni avec les mêmes objectifs, ni encore avec le même pouvoir. Il y a d'une part des entreprises déjà présentes qui cherchent à s'agrandir, ou à valoriser leurs biens fonciers (c'est le cas d'Ineo Suez ou d'EDF par exemple). Il y a les acteurs de la promotion immobilière qui cherchent à développer un programme sur le site (c'est le cas de Bouwfound-Marignan, ou des acteurs liés au projet Woopa). Et il y a les acteurs qui jouent davantage un rôle d'investisseurs-spéculateurs, en acquérant et revendant du foncier (c'est le cas de Résidence-Prestige, dans le projet qui nous occupe).

En fonction de leurs ambitions, ces trois types d'acteurs peuvent jouer aussi bien un rôle de blocage (une forme de rétention foncière) qu'un rôle moteur vis-à-vis du projet, en poussant au contraire à l'avancement des travaux. On se focalise ici sur le rôle joué par deux acteurs majeurs à ce stade du développement du projet Carré de Soie, que l'on décrit ci-dessous de manière archétypique.

L'investisseur – spéculateur

Le premier acteur privé qui a un rôle décisif dans le projet urbain est une entreprise de promotion immobilière lyonnaise, qui a joué – dans le projet Carré de Soie – essentiellement un rôle de valorisation-spéculation sur un grand tènement localisé au cœur du projet. L'action de ce type d'acteurs repose sur une anticipation des transformations du marché foncier et immobilier. Détenteur d'un important pouvoir du « marginal sécant » (c'est-à-dire le pouvoir provenant de la capacité à maîtriser les zones d'incertitude procurant de l'autonomie individuelle), l'investisseur-spéculateur construit son travail sur une gestion du temps-long.

L'investisseur-spéculateur agit pour modifier les règles dans le sens qui lui est favorable, notamment en faisant modifier les règlements d'urbanisme (le Plan local d'urbanisme en particulier). N'hésitant pas à entrer dans le jeu politique, il développe un argumentaire de persuasion, en construisant sa rhétorique sur une défense de « l'intérêt collectif ». L'investisseur-spéculateur, par son intervention valorisante, peut avoir un rôle clé dans la provocation d'un changement d'image et la révélation de potentialités d'une portion d'espace.

Le promoteur – opérateur

La seconde figure du développeur est celle de l'opérateur, comprenant les acteurs privés qui mettent en œuvre le projet. Dans le cas du projet qui nous intéresse, on se focalise sur un promoteur-constructeur immobilier, filiale immobilière française d'une grande banque privée coopérative hollandaise de dépôt. Cette filiale qui intervient au Carré de Soie produit globalement 3'000 logements par an en France. En plein développement, elle a pour ambition de doubler la production à moyen terme, prévoyant la production de 5-6'000 logements par an d'ici à cinq ans. Lyon représente 10% de l'activité du groupe, c'est-à-dire 300-350 logements par an, ce qui correspond pour l'agglomération lyonnaise à environ 7-10% de parts du marché.

Cette ambition conduit le promoteur-opérateur à se positionner sur des opérations importantes, comme le précise l'un des dirigeants : *« on est rentable sur des grandes opérations, parce qu'on est une grande équipe donc il faut l'amortir. Des opérations de moins de trente logements, on a du mal à les faire »*. Ce type de grands promoteurs nationaux disposent de fonds propres importants pour le montage de leurs opérations, ce qui leur permet notamment des modes de commercialisation ambitieux, le plus souvent sous la forme d'habitat collectif (Agence Urbanisme, 2007).

L'entrée en scène de ce type d'acteur dépend essentiellement d'un calcul à rebours de faisabilité des opérations immobilières, comme le rappelle Boïno (2009 : 236) : *« en partant d'un prix de sortie conforme au marché immobilier, duquel sont soustraits les coûts de construction et d'aménagement ; le solde étant le prix foncier acceptable »*. Cet acteur dispose lui aussi d'un important pouvoir du marginal sécant, en particulier par rapport aux temporalités du projet urbain. Une fois qu'il dispose de droits à bâtir (inscrits dans le PLU), le promoteur-opérateur peut développer son action selon le calendrier qui lui convient, et – lorsque les règles urbanistiques sont peu contraignantes – il peut décider plus ou moins librement de la morphologie urbaine qu'il souhaite réaliser.

Les acteurs associatifs et les habitants

Les citoyens, en tant qu'habitants ou usagers, éventuellement organisés en groupes associatifs, constituent la troisième grande famille d'acteurs. Ceux-ci ont souvent un rôle de ré-acteurs, rétro-agissant une fois qu'ils sont informés des velléités de changements à venir sur leur territoire de vie.

Dans le cadre du projet urbain Carré de Soie, on peut distinguer les acteurs citoyens suivants : des associations (notamment l'Usine sans fin, les Robins des Villes, le Cercle de la Soie rayonne, l'association Vaulx-Carré de Soie et les Riverains du BUE), des usagers (travaillant, ou profitant des aménités du site), des habitants (locataires ou propriétaires), et enfin un groupe virtuel absent, les futurs habitants.

L'Usine sans fin

L'Usine Sans Fin est une association mobilisée depuis 1999 autour d'un projet d'aménagement et de valorisation de l'usine hydroélectrique de Cusset et de son système productif (le canal de Jonage). En 2002, l'Usine Sans Fin et Electricité de France, concessionnaire du canal de Jonage et de l'usine de Cusset, ont signé une convention de partenariat, portant essentiellement sur la mise en valeur patrimoniale du site et sa valorisation pédagogique. Les préoccupations de l'Usine sans fin n'ont pas porté exclusivement sur l'usine ; cette association s'est en effet investie par la suite dans la sauvegarde d'autres éléments patrimoniaux présents sur le site du Carré de Soie.

Les Robins des Villes

Les Robins des villes existent depuis une douzaine d'années. Regroupant de jeunes architectes, des artistes, des *designers*, des urbanistes, ils développent dans l'agglomération lyonnaise une action diversifiée (information, concertation, participation, recherche-action, etc.), portant notamment sur la sensibilisation et la formation des habitants à la compréhension de l'urbanisme et des projets en cours dans leur ville.

Dans le cadre du projet urbain Carré de Soie, les Robins des villes ont joué plusieurs rôles (à noter que si leurs compétences sont reconnues par tous, leur action est perçue par les acteurs publics comme détenant une certaine ambiguïté). Au départ, les Robins sont sollicités par l'association Usine sans fin, qui s'inquiète du manque de prise en compte de l'aspect patrimonial dans le projet urbain du Carré de Soie. Ensemble, les deux associations montent un projet sur le thème de la question patrimoniale dans le projet urbain et obtiennent un financement de la Fondation de France, une grande organisation philanthropique.

Dès 2005, les Robins rencontrent les habitants et s'aperçoivent de leur désintérêt, tant vis-à-vis du projet urbain que de la question patrimoniale. Prenant acte de ce désintérêt, les Robins proposent au Grand-Lyon la réalisation d'un dispositif de concertation qui vienne compléter les dispositifs existants, dans le but non seulement de réaliser un diagnostic partagé des usages à une échelle fine mais également de relayer envers les habitants les avancements du projet. La méthodologie employée se déroule en deux temps : dans un premier temps, une phase d'observation et de rencontres avec l'ensemble des acteurs (professionnels, institutionnels, associatifs, habitants et usagers) permet de dégager un pré-diagnostic. Dans un second temps, des groupes sont formés et le pré-diagnostic est mis en dialogue, notamment lors d'une « rencontre déambulatoire », c'est-à-dire une balade sur le terrain guidée par les participants. Des micro-usages (polarités locales, attachements affectifs à des lieux ou

à des fonctions, fréquentation des espaces, existence de cheminements informels, etc.) et des micro-problèmes sont révélés (nuisances, espaces infréquentables, itinéraires difficiles ou dangereux, carences en commerces ou services, etc), et cartographiés. Les éléments d'analyse sont ensuite discutés collectivement, et le processus aboutit finalement à des recommandations d'aménagement : requalification de petits espaces publics, amélioration des itinéraire « doux », etc. (Les Robins des villes, 2006).

Sponsorisés partiellement par le Grand Lyon pour produire un diagnostic partagé du territoire en projet – mais sans réelle commande publique –, les Robins ont ensuite joué un rôle militant d'aiguillon, en accompagnant la démarche des habitants et des associations notamment dans la préservation de l'usine TASE menacée de destruction. Si l'approche des « sans voix » et le diagnostic d'usage des habitants a été très apprécié, leur position compliquée et peu claire entre assistance à la maîtrise d'ouvrage et action militante leur est souvent reprochée.

Le Cercle de la Soie rayonne et l'association Vaulx-Carré de Soie

Le collectif Cercle de la Soie rayonne (CSR), ainsi qu'une autre association – Vaulx-Carré de Soie –, toutes deux appuyées par les Robins des Villes, constituent un tissu associatif assez puissant et interconnecté. Si pour le CSR, l'objet de la mobilisation est la question patrimoniale, pour l'association Vaulx-Carré de Soie la mobilisation touche également à d'autres enjeux, notamment le renouvellement d'une place publique (la Place Cavellini) et le projet du boulevard urbain de l'Est.

Le CSR, qui regroupe une dizaine d'associations, s'est formé en novembre 2007, « *le jour où on a vu les engins s'approcher de l'usine* » d'après son président. Il a pour objet « *la préservation et la mise en valeur de l'usine TASE, de ses cités et de tous les éléments qui s'y rattachent, et plus généralement de tout patrimoine industriel et de la mémoire ouvrière en rapport avec cette histoire en région Rhône-Alpes* » (site Internet du CSR).

Les associations jouent un rôle qui évolue au fil de l'avancement du projet. Parfois « acteurs adversaires », manifestant une opposition conjoncturelle par rapport à un objet de la négociation (le patrimoine industriel, la mobilité, etc.) – les associations peuvent aussi jouer un rôle d'émulation lors d'autres phases du projet. Le collectif du Cercle de la Soie rayonne a par exemple été doté de financements publics sur certaines activités ponctuelles, notamment pour l'organisation d'un colloque international sur le patrimoine en mars 2009. Ce Cercle a par ailleurs présenté en juin 2008 des pistes pour réhabiliter les 20'000 m² de l'usine menacée, espérant par là convaincre la Communauté urbaine de racheter et réhabiliter le bâtiment.

Fluctuantes, les relations entre les associations et les pouvoirs publics évoluent entre discussions cordiales et discours tendus, entre compromis et oppositions frontales. D'après un acteur impliqué dans le tissu associatif :

« au début les collectivités n'étaient pas réceptives, il y avait beaucoup de tensions car on les a accusées de piétiner les anciens... On a eu un front d'opposition complet au départ. La mairie de Vaulx a compris notre discours mais ils étaient fâchés de la manière dont on les a traités publiquement... Mais on a considéré qu'il fallait faire la paix et faire un compromis, lorsque le collectif s'est transformé en association. »

Les riverains du BUE

L'association des riverains du Boulevard urbain Est (BUE) s'est formée début 2000 lorsque le projet de compléter la portion manquante du BUE – soit une liaison routière entre la commune de Bron et le Nord-Est de la commune de Vaulx-en-Velin, prévue depuis une quarantaine d'années – est redevenu d'actualité. Au début, l'association se posait comme accompagnatrice du projet, mais en raison de l'importance de l'emprise routière celle-ci est bien vite entrée dans la contestation. L'un des principaux apports de cette association est la contribution à l'enquête publique BUE Saint Priest réalisée à la fin de l'hiver 2008, dans laquelle l'association demande globalement plus d'informations sur les conséquences environnementales et les effets en terme de transit, ainsi que de réfléchir à des alternatives plus modestes pour la desserte routière et plus favorables aux transports en commun.

Les habitants et usagers actuels

Les associations évoquées ci-dessus sont bien organisées et, si elles n'ont pas toujours convaincu les élus, elles ont néanmoins su faire entendre leurs positions. Toutefois, comme le rappellent certains techniciens ou élus, ces associations ne peuvent pas être considérées comme totalement représentatives de la population des habitants et usagers actuellement présents sur le site.

Il est difficile pour un observateur de connaître l'avis des habitants, d'autant plus que ceux-ci sont peu représentés dans les structures de concertation. Il est néanmoins probable que les habitants possèdent des avis divergents sur le déroulement du projet, en fonction de leur localisation par rapport au projet, mais également de leur situation personnelle (entre un propriétaire qui voit son terrain prendre de la valeur par exemple, ou un habitant souffrant de nuisances dues à la réalisation du projet, etc.).

Les futurs habitants, des acteurs absents

Le dernier groupe d'acteurs-citoyens concernés par le projet sont ses destinataires principaux, soit les futurs habitants. Ceux-ci, *a priori* inconnus tant que le projet n'est

pas réalisé, demeurent des acteurs absents. Certains responsables politiques les invoquent parfois pour rappeler que l'intérêt général derrière le projet ne saurait se limiter à la somme des intérêts des populations présentes sur place.

Après cette présentation rapide des principaux acteurs qui interviennent dans le projet urbain, on se penche dans la partie suivante sur le système d'action, soit les espaces de négociation et les instruments qui définissent le cadre d'action du projet.

6.3.2. Le système d'action

Dans cette partie, on identifie d'une part les différents lieux et temps « d'interface » dans lesquels les acteurs peuvent se rencontrer et où les modalités du projet urbain se négocient, et d'autre part les principaux outils et règles légaux organisant le déroulement du projet urbain.

Les espaces de négociation

Les principaux espaces de négociation, qui conditionnent dans une certaine mesure les interactions entre les différents acteurs, sont le comité de pilotage, les séances bipartites et l'infrastructure de la concertation.

Le comité de pilotage

Le comité de pilotage est l'organe de décision politique du projet urbain. Il réunit en principe tous les trois mois l'ensemble des élus concernés par le projet, c'est-à-dire d'une part les maires des communes de Villeurbanne et de Vaulx-en-Velin et leurs adjoints, les vice-Présidents de la Communauté urbaine concernés par le projet urbain (le vice-Président en charge de l'urbanisme, du cadre de vie et du pilotage des grands projets d'agglomération, le vice-Président en charge de la participation citoyenne et le vice-Président en charge de la Politique de la ville et cohésion sociale, qui est par ailleurs l'ancien Maire de Vaulx-en-Velin) et l'équipe de pilotage technique (la Mission Carré de Soie). En fonction de l'ordre du jour, les services des Villes et/ou ceux de la Communauté urbaine concernés peuvent y participer (la voirie, les routes, la délégation générale au développement urbain, etc.). Pour un vice-Président du Grand Lyon participant à ce comité, « *il y a un lieu qui fonctionne, c'est le comité de pilotage politique (...). Les choses se décident, ça fonctionne* ».

Les séances bipartites

Les séances bipartites peuvent prendre des formes multiples : entre une délégation communale et un acteur économique, entre un élu du Grand-Lyon et une association, etc. Elles forment dans une certaine mesure les coulisses : c'est l'arrière-scène, loin des feux des projecteurs, là où se prépare et se négocie le projet urbain.

Ces séances peuvent se dérouler à l'initiative du public comme du privé. Il arrive que des élus proactifs provoquent ces rencontres afin d'aller chercher des investisseurs par exemple. Dans d'autres contextes ou dans d'autres phases du projet, ce sont des acteurs privés qui sont demandeurs, et qui viennent faire pression sur des élus, ou des techniciens communaux ou communautaires.

Les espaces publics de débat et la concertation

Toutes les modalités de rencontre entre la maîtrise d'ouvrage et la population constituent des moments de négociation. Il peut s'agir de séances d'information, mais également de dispositifs plus participatifs, comme les comités de suivi du projet urbain.

Les possibilités pour chaque acteur d'influencer le cours du projet sont parfois très limitées, mais c'est toujours l'occasion d'un transfert d'informations, ou d'une « prise de pouls » permettant par exemple, pour des élus, de mesurer la réception d'une orientation et les éventuels blocage à venir, ou pour les habitants d'organiser une réponse ou de formuler des demandes ou des recommandations.

Les instruments mobilisables

Il n'est pas possible de présenter ici de manière exhaustive l'appareil législatif français relatif à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, on se limitera donc à caractériser les principaux instruments d'action qui peuvent être mobilisés par la maîtrise publique d'ouvrage dans le cadre d'un projet urbain.

On peut distinguer trois grandes familles d'instruments : les deux premiers – les outils et procédures classiques de l'urbanisme et les instruments d'action foncière – sont codifiés, le troisième instrument – la négociation des programmes – ne l'est pas. On présentera pour ce dernier les différents leviers d'influence des pouvoirs publics sur les équilibres financiers des opérations.

Il faudrait encore ajouter à ces instruments les documents généraux qui constituent le cadre réglementaire élargi dans lequel évoluent les négociations, comme par exemple le PLH (Plan local de l'habitat) ou le PDU (Plan de déplacement urbain).

Trois outils et procédures de l'urbanisme : PLU, PAE et ZAC

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme réglementaire qui concerne à la fois les terrains publics et privés. Il s'agit d'un document juridique de portée générale qui s'impose à tous, particuliers, entreprises, administrations. Il sert de référence obligatoire à l'instruction des diverses demandes d'occupation ou d'utilisation des sols comme les permis de construire, les déclarations de travaux, les permis de démolir. Le PLU remplace le Plan d'occupation des sols (POS), il définit des droits du

sol, et précise notamment les coefficients d'occupation des sols (COS), qui conditionnent la rentabilité financière des opérations. Le PLU comprend un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), document qui donne les grandes orientations qui seront traduites précisément dans le PLU. Le PADD est opposable, et bien souvent les élus se gardent d'avoir un PADD trop précis qui pourrait être trop contraignant. Le PADD peut contenir une Orientation d'aménagement quartier et secteur (OAQS), comportant des prescriptions plus précises sur les orientations d'aménagement (la préservation de la façade de l'usine TASE figure par exemple dans l'OAQS de Vaulx-Sud). Le PLU constitue en quelque sorte le cadre général qui oriente le développement du territoire à court terme. Faisant souvent l'objet de révisions (on lui attribue une stabilité dans un horizon temporel de cinq ans en principe), il n'est pas pensé pour une planification à long terme, laquelle est davantage exposée dans le Schéma de cohérence territoriale (le SCOT, qui est l'héritier du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, le SDAU).

La Zone d'aménagement concerté (ZAC) est la procédure d'urbanisme la plus forte en terme de maîtrise publique d'ouvrage. Elle est conduite sur un secteur précis et dans le cadre d'un important projet urbain, et permet d'intervenir sur l'aménagement d'espaces publics, la création de logements et d'équipements ou l'organisation des déplacements par exemple. La création d'une ZAC suppose en premier lieu une phase de concertation réglementaire durant laquelle les habitants sont invités à s'exprimer sur les aménagements futurs. Les atouts d'une ZAC pour la maîtrise d'un projet sont pluriels : on peut premièrement maîtriser le foncier, totalement ou en partie, par une acquisition foncière publique à l'amiable ou par expropriation. Deuxièmement, la ZAC permet l'imposition d'un programme. Troisièmement, elle permet d'imposer une forme urbaine, que ce soit sur les espaces vides (l'emplacement des voiries, l'espace public) ou sur les pleins (prescriptions urbanistiques, architecturales et environnementales obligatoires).

Si la ZAC est l'outil urbanistique le plus complet, c'est en même temps un outil d'une grande lourdeur. La ZAC fonctionne en principe de la manière suivante : le Grand Lyon fait les études, achète les terrains, les équipe (voiries, école, etc.) pour qu'ils soient viables et les vend avec un cahier des charges très complet (environnemental, technique, avec programme et planning), ce qui permet de garantir que le développeur qui achète le terrain construise un programme défini, avec une composition et une forme urbaine définies dans un délai défini. Le développeur achète le terrain en payant le coût des équipements publics (c'est la participation dans la ZAC). Les deux grands points négatifs sont la charge financière pour la collectivité et le temps long de la procédure. Lorsqu'un projet urbain est engagé, le choix de créer une ZAC implique environ trois ans de procédure. Cette durée apparaît souvent comme une contrainte

importante vis-à-vis de développeurs pressés de livrer leur programme. La ZAC permet toutefois d'imposer un calendrier.

Du point de vue des finances publiques, une ZAC n'est pas systématiquement déficitaire, mais le déficit public résulte souvent d'exigences en termes de mixité sociale et d'équipements publics, ou d'un allongement de l'opération dans le temps qui entraîne une augmentation des frais financiers et donc une augmentation des dépenses. Enfin, la ZAC permet de déroger aux règles du PLU, elle peut à ce titre constituer un risque de non-respect des documents généraux et de la planification. La ZAC était le principal mode de fabrication de la ville en France dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle. Le recul montre qu'une maîtrise forte de l'aménagement par une ZAC n'est pas une garantie de production de qualité urbaine partagée. Comme le martèle un vice-Président du Grand Lyon, *« vous pouvez faire des ZAC sans qualité urbaine, ou ségrégatives, c'est pas que la question des outils, c'est le volontarisme politique. L'outil, c'est un élément de la garantie »*.

Le troisième outil que l'on présente ici est le programme d'aménagement d'ensemble (PAE). Le PAE est un document d'urbanisme à finalité uniquement financière. Il permet de financer les équipements publics (les infrastructures – voiries, réseaux – mais également les superstructures – école, crèche...) correspondant aux besoins des habitants actuels et futurs du secteur concerné et rendus nécessaires par la mise en oeuvre du programme d'aménagement. Cet outil a été créé pour éviter le recours systématique à la ZAC, lors de petites opérations, ou lorsque l'on souhaite s'abstraire de l'application de la Taxe locale d'équipement (TLE, soit la taxe de base prélevée à l'occasion de toute opération immobilière). Les avantages du PAE sont doubles. D'une part, c'est un outil qui est rapide à mettre en place, il peut être décidé sur la base d'une simple délibération. Le second atout est qu'il permet de faire payer à l'aménageur ou au constructeur les coûts des équipements publics impactés par le projet (voiries, école à construire, espaces publics, etc.). Il comporte en revanche plusieurs désavantages. Le PAE n'est pas à proprement parler une procédure d'urbanisme, c'est une procédure exclusivement financière. Il ne permet donc pas de maîtriser le foncier, par une expropriation par exemple. Il ne constitue pas un pilier de la maîtrise publique d'ouvrage, puisqu'il ne donne pas la possibilité d'imposer un programme au privé. Du moment que ce dernier respecte le PLU et la réglementation locale, il peut faire ce qu'il veut sur ses terrains. Enfin, le PAE ne permet pas non plus de maîtriser la forme urbaine produite, ni les temporalités d'avancement du projet. Un important morceau de territoire situé au cœur du projet urbain Carré de Soie est soumis au PAE, on discutera plus loin les enjeux résultants de l'application de cet outil.

Les trois outils d'aménagement et d'urbanisme présentés ici configurent une gradation dans la maîtrise publique du développement d'un projet urbain : le PLU comme cadre

minimal, le PAE comme outil financier et la ZAC comme outil de maîtrise financière, temporelle, programmatique et morphologique. Les outils et procédures de nature foncière sont évoqués dans la section suivante.

Des outils et procédures d'action foncière

Un nombre important d'outils et de procédures d'action foncière peuvent être mobilisés par les acteurs publics dans le cadre d'un projet de développement urbain. Sans les citer tous, on peut mentionner notamment l'acquisition foncière anticipatoire (achat de terrain par la collectivité), le droit de préemption (substitution d'une collectivité locale à un acquéreur éventuel d'un bien immobilier, lorsque celui-ci est mis en vente par son propriétaire, pour réaliser une opération d'aménagement) , l'expropriation (appropriation d'autorité des biens immobiliers privés afin de réaliser un projet d'aménagement d'utilité publique), les baux emphytéotiques (le propriétaire du terrain garde la propriété du sol tout en autorisant le preneur à construire et à gérer les ouvrages édifiés), ou le sursis à statuer (gel des permis de construire pendant deux ans dans un périmètre d'étude).

La négociation de programme

Le troisième type d'instrument de l'action publique dans la maîtrise d'ouvrage d'un projet urbain est la négociation de programme avec les partenaires privés. Non-codifiée, la négociation apparaît comme une « procédure » centrale dans le projet urbain. Dans le cadre des négociations, les équilibres financiers des opérations forment un des enjeux clés. Sur le budget des opérations privées, les pouvoirs publics ont à disposition quatre leviers d'influence (on reprend ici une synthèse de l'Agence d'urbanisme de Lyon, 2007 : 7).

Le prix de l'acquisition du foncier est le premier levier. Il représente en général entre 15 et 20 % du bilan. Une opération située dans un projet d'aménagement de type ZAC, un taux élevé de la TLE ou des participations demandées pour le financement de la voirie ou des équipements (dans le cadre d'un PAE) contribuent à augmenter le coût du foncier. En revanche un foncier rétrocédé par la collectivité aura pour conséquence de diminuer ce poste.

Le second levier est le coût de la construction. C'est le principal poste du bilan d'une opération immobilière. Il dépend du territoire concerné et de la forme urbaine, mais également des exigences de durabilité imposées par la collectivité. Ainsi, par exemple, une démarche de qualité environnementale se traduit par une augmentation du coût de construction de 10 à 15 %.

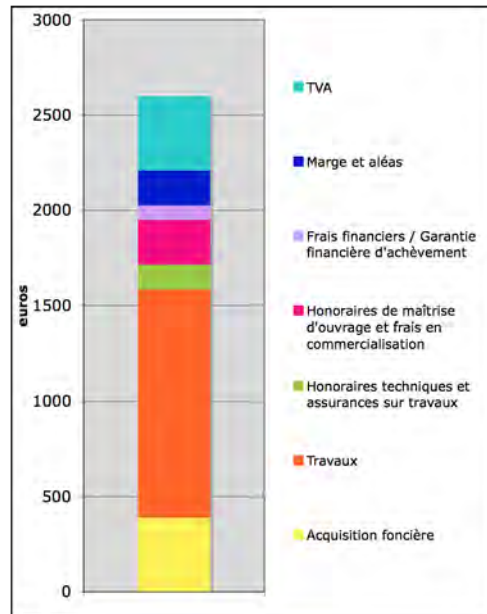


Figure 22 : Ventilation des coûts de construction conventionnels pour une opération de logements collectifs classique (Agence d'urbanisme de Lyon, 2007)

Le troisième levier est la part de logements sociaux dans le programme. Une part élevée dans un programme induit un manque à gagner pour le promoteur, lequel va être reporté, lorsque cela est possible, sur le coût des logements libres destinés à des clientèles aisées. Lorsque le produit est destiné à des populations aux revenus modestes et intermédiaires, le financement de la mixité par la construction de logements sociaux est plus difficile.

Le quatrième levier est formé par la densité de l'opération. Pour le développeur, un COS légèrement plus élevé lui permet d'accroître le nombre de logements construits et par là d'amortir plus facilement le coût du foncier. Il existe enfin un dernier levier, mais celui-ci ne relève pas d'une politique locale : c'est le montant de la TVA. Une TVA faible, comme c'est le cas par exemple dans les secteurs de renouvellement urbain (périmètre GPV décrétés par l'ANRU – comme à Vaulx-en-Verin par exemple), peut également contribuer à diminuer le coût de sortie de l'opération.

Il est bien sûr réducteur de limiter la négociation public-privé à des questions seulement financières. Mais la présentation de ces leviers montre d'une part que les collectivités publiques peuvent avoir un effet significatif sur le bilan financier d'une opération. D'autre part, on s'aperçoit que le bilan financier définit la marge de manœuvre du développeur, et par là influence très directement la nature de l'opération produite, tant en terme de quantité (ou de densité) qu'en terme de qualité recherchées.

À ce stade du travail, le cadre est posé. Le théâtre et la scène sont connus, les acteurs qui entrent en jeu ont été rapidement présentés, comme l'a été le système d'action qui

borne dans une certaine mesure les rôles que peuvent jouer les acteurs. Il est temps dès lors de passer au cœur de la pièce et d'en restituer le scénario.

6.4. Le scénario : le déroulement du projet urbain Carré de Soie

L'objectif de ce chapitre consiste à décrire factuellement – sans entrer pour l'instant dans des considérations analytiques ou normatives – la constitution et la mise en œuvre du projet urbain Carré de Soie, en prêtant particulièrement attention au rôle de la maîtrise publique d'ouvrage. L'enjeu est ici de reproduire le plus fidèlement possible la succession d'évènements et de décisions qui ont jalonné (jusqu'à présent) le déroulement du projet urbain. Cette partie devrait permettre de répondre aux questions suivantes : quand, comment et pourquoi cet espace suburbain est-il devenu un espace à enjeu ? Quels acteurs sont intervenus dans le processus, à quels moments, dans quels buts, avec quels résultats et quelles conséquences sur le déroulement du projet ?

Pour simplifier et organiser la restitution du processus, celui-ci est présenté en quatre grandes étapes – autant d'actes constitutifs du scénario – précédés par un prologue et se terminant par une entracte. L'entracte borne la restitution du processus telle qu'on a pu l'observer jusqu'en 2010, ce n'est bien sûr pas la fin du processus (l'achèvement de la mutation du quartier est prévue pour la fin des années 2020). On se préoccupe ainsi des dix premières années d'émergence, de constitution puis de mise en œuvre du projet urbain Carré de Soie, en gardant à l'esprit que le projet devrait se prolonger encore une vingtaine d'années...et que la transformation de tout territoire ne saurait connaître de limite dans le temps. Cette séparation en quatre actes peut paraître artificielle en regard du chevauchement des actes, décisions et événements ; elle nous semble néanmoins à la fois utile et justifiée pour procéder à la reconstruction – dans le bon ordre – du déroulement du processus.

6.4.1. Prologue : des potentialités non révélées

Une absence de planification

Le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise « Lyon 2010 », élaboré en 1992, ne formule pas réellement de dessein pour le secteur compris aujourd'hui dans le périmètre du Carré de Soie. Ce secteur n'apparaît pas dans les documents de planification, ni comme territoire problématique « à traiter », ni comme territoire stratégique « à investir ».

Seuls les grands projets d'amélioration de la mobilité le concernent, le schéma directeur prévoit en effet d'« envisager une desserte périphérique de rocade (transport en commun en site propre) qui permettrait de relier Vénissieux – Saint-Priest à Vaulx-

en-Velin, maillée sur le prolongement des lignes A et D du métro » et de « réaliser le Boulevard Urbain Est pour améliorer la desserte des grandes zones d'activités et des pôles d'équipements et faciliter les liaisons en couronne de l'Est lyonnais » (Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, 1992 : 202). Dans la « plaine de l'Est », plusieurs sites stratégiques sont identifiés (Portes des Alpes, Bron, etc.), mais la portion de territoire au Sud de Vaulx-en-Velin et à l'Est de Villeurbanne n'en fait pas partie.

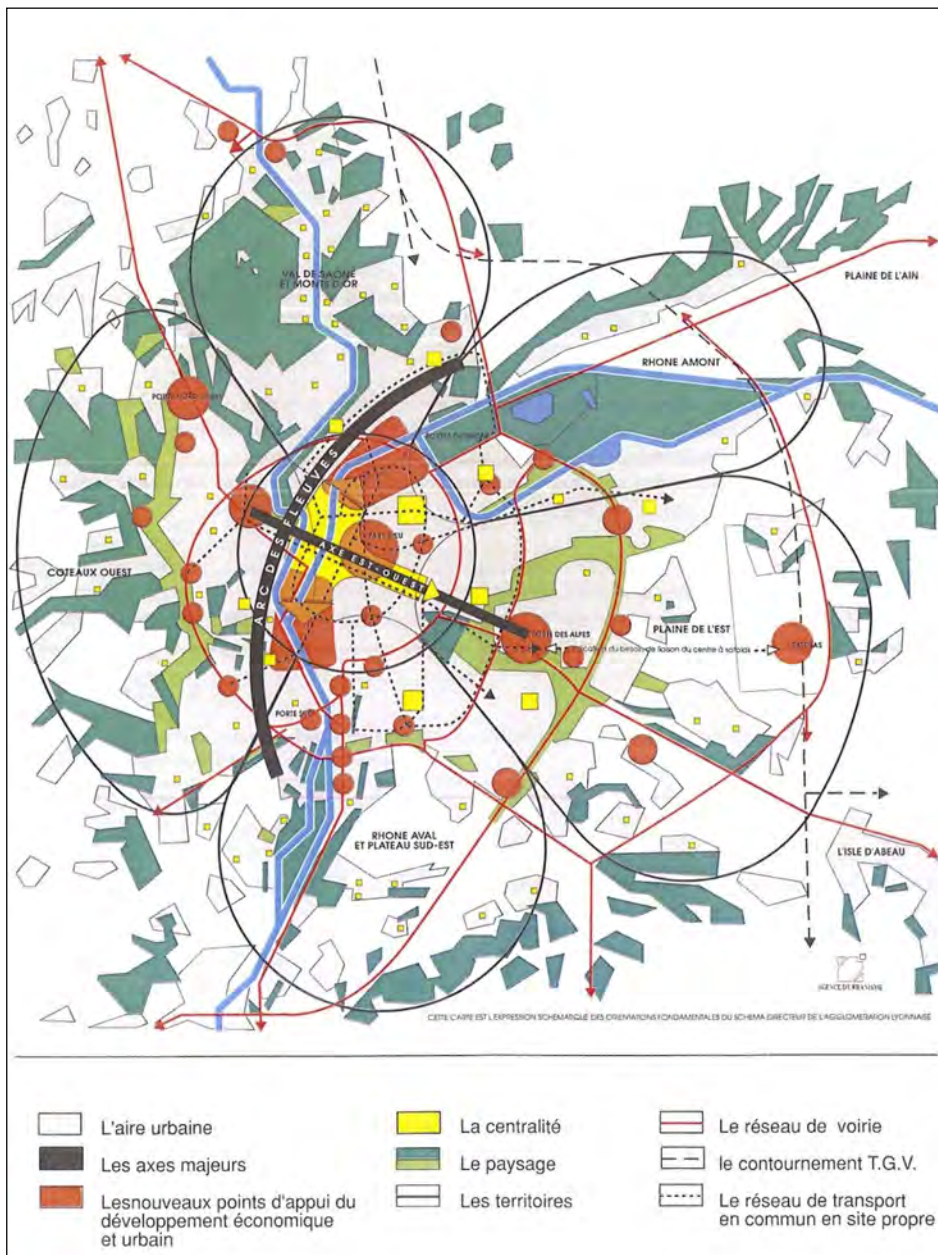


Figure 23 : Le Carré de Soie, territoire oublié de la planification (Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, orientations fondamentales d'aménagement, 1992 : 179)

Un espace doublement périphérique

Cette absence de perspective de développement à l'échelle d'agglomération s'additionne à une situation doublement périphérique à l'échelle des communes. Pour Vaulx-en-Velin, le périmètre du Carré de Soie se situe au Sud du Canal de Jonage. Relativement peu habité, en perte de vitesse du point de vue du dynamisme économique, ce territoire vient au second plan dans les projets de la Ville, après le centre-ville et les quartiers hérités des ZUP très densément habités et nécessitant beaucoup d'attention en matière de développement social et urbain.

Pour Villeurbanne, le Carré de Soie est également situé à la marge de la commune. Au delà du périphérique, il existait deux quartiers de Villeurbanne (St-Jean et les Brosses) coupés du cœur de la commune par le périphérique et par un secteur industriel sur lequel la Ville a rejeté tout ce dont elle ne voulait pas (les activités industrielles, mais aussi les cimetières et tous les équipements publics éventuellement gênants ou nécessitant la présence de terrains bon marchés). Ainsi, pour un adjoint du Maire de Villeurbanne, « *l'autre côté du périph', c'était la banlieue de la banlieue* ».

Enfin, cette portion de l'agglomération apparaît également comme périphérique – dans un premier temps en tout cas – pour le Président de la Communauté urbaine, lequel est également et avant tout Maire de la Ville de Lyon. Pour des observateurs, ce secteur n'était certes pas un fond de plan vierge, mais plutôt plusieurs portions de territoire « fonctionnant un peu en autarcie ». Il n'existait simplement pas en tant qu'entité : celle-ci n'a été construite et promue qu'avec la constitution du projet urbain.

6.4.2. Le premier acte : l'implantation du cinéma multiplex

Contrairement à certains secteurs urbains lyonnais en projet dotés d'une longue histoire – que l'on pense par exemple au Confluent qui a fait l'objet de multiples projets de développement depuis le début du XIX^{ème} siècle – le secteur du Carré de Soie n'est véritablement « entré en projet » que difficilement et tardivement. Le premier élément déclencheur doit probablement être cherché dans l'implantation d'un cinéma multiplex.

L'implantation d'un cinéma multiplex...

En 1999, le Grand Lyon, prenant acte de l'installation récente de cinémas multiplex dans la périphérie lointaine, lance une consultation pour l'implantation de multiplex à l'intérieur de l'agglomération. L'idée consiste alors à trouver des sites à proximité du périphérique, lesquels pourraient constituer des « *leviers de redynamisation urbaine des secteurs environnants* » (Foret, 2009 : 15). L'un des deux vice-Présidents de la

Communauté urbaine de Lyon alors en charge du dossier n'est autre que le Maire de la commune de Vaulx-en-Velin.

À l'issue de cette consultation, un opérateur – UGC – est choisi pour le site de Gerland (il sera finalement intégré dans le projet du Confluent), et le second, Pathé, est choisi pour une implantation sur un site de Vaulx-en-Velin. Celui-ci doit s'implanter sur un site dévolu à l'origine à la réalisation d'un pôle automobile Renault/Peugeot, à l'avenue de Böhlen (Foret, 2009).

...transformé en pôle de commerces et loisirs

En mars 2002, la Ville de Vaulx-en-Velin organise un colloque de l'*International urban development association* (INTA) – une association dont le Président n'est autre que le Maire de la commune – pour réfléchir au développement de l'espace communal. Les qualités exceptionnelles de la portion Sud de la commune sont mises en avant par les quatre-vingts experts présents.

Très rapidement, l'idée germe dans l'esprit de certains responsables politiques locaux que le multiplex prévu pourrait être accompagné d'autres infrastructures. Le premier enjeu consiste alors à définir s'il est possible de développer une offre commerciale sur ce site. En juin 2002, une étude est lancée par le bureau de la Chambre du commerce et de l'industrie pour savoir dans quelle mesure il est envisageable de développer du commerce sans mettre à mal les centres de quartier existants (Gratte-ciel de Villeurbanne, centre de Vaulx-en-Velin et de Décines) ; le principe en vigueur étant de conforter les centres-villes et d'éviter les extensions périphériques. Les conclusions de l'étude montrent qu'il est possible de créer à cet endroit 25'000 m² de surfaces commerciales. Avec une précision importante apportée par le Schéma d'implantation et de développement commercial : pour éviter de nuire aux projets de développement des centres existants, cette offre nouvelle ne doit pas contenir d'alimentaire.

En juillet 2002, le Grand Lyon cette fois organise une grande table ronde pour identifier des pistes de développement dans le but de réaliser une polarité dans ce vaste secteur du Carré de Soie, dont on sait qu'il est fondamental compte tenu des résultats précédemment avancés par l'INTA. Six personnalités de renom sont invitées, quatre architectes urbanistes (Massimiliano Fuksas, Robert Reichen, François Grether et Bruno Dumetier), un paysagiste (Michel Corajoud) et un expert commercial (Sophie Simonet). Les qualités exceptionnelles du site sont une fois encore soulignées, et des pistes d'organisation du développement urbain sont esquissées, notamment l'idée de créer une coulée verte nord-sud pour structurer le territoire. L'idée de réaliser un centre de commerces et de loisirs, et celle de restaurer l'hippodrome sont également confortées à cette occasion.

Sur ces acquis, une consultation d'opérateurs est lancée en novembre 2002 pour sélectionner celui qui réalisera l'opération du pôle de commerce et de loisir, lequel doit comprendre, comme le précise le cahier des charges (Grand Lyon, 2002), des activités marchandes et non marchandes. Les responsables de l'hippodrome, qui font face à des difficultés financières, acceptent par ailleurs que celui-ci soit intégré au projet. À l'été 2003, l'un des trois projets retenus, Altarea (avec la foncière Euris), est choisi. Ce choix s'explique, d'après un urbaniste lié au projet, car ces opérateurs « *étaient les seuls à parler de ce qu'on pouvait faire dans l'hippodrome, mais aussi sur le canal de Jonage* ». L'effet levier est clairement recherché à travers cette première opération.

Le projet retenu comprend un multiplex de 15 salles, et 40'000 m² de surfaces commerciales (au lieu des 25'000 initialement prévus, on reviendra sur cette modification), occupées par près de dix grandes enseignes et quarante boutiques. En ce qui concerne les loisirs, la réhabilitation de l'hippodrome comprend une plaine de jeu sur six hectares, avec notamment un poney club, des pistes de roller et de skate. Un centre pour la découverte des milieux aquatiques vient compléter l'offre en activités de détente, ainsi qu'une école de pêche sur les berges du canal de Jonage (ces deux équipements n'ont pas été réalisés pour l'instant). Les travaux commencent en octobre 2007, pour une ouverture du pôle de commerces et de loisirs en avril 2009.



Figure 24 : Le pôle de commerces et loisirs (© Daniere / GPV)

Si dans un premier temps, le pôle de commerce et loisir « *trouve sa justification par sa vocation loisirs confirmée par un environnement loisirs* » (Grand Lyon, 2004 : 6), il sera également invoqué par la suite pour son rôle de locomotive dans la démarche générale qui aboutira à la constitution du projet urbain.

Une aide locale à l'emploi

La construction du pôle de commerces et loisirs, puis son exploitation, font l'objet d'un important dispositif d'aide à l'emploi, mis sur pied par les acteurs du GPV. Ce dispositif réunit depuis 2006 le promoteur du Pôle de commerce et loisir, l'entreprise de construction pour les travaux publics, la Mission locale qui s'occupe de l'emploi pour les 18-25ans, le Plan local pour l'insertion et l'emploi (destiné ux plus de 25ans en difficulté : RMI, demandeurs d'emploi longue durée etc) et la direction du développement social. L'objectif consiste très généralement à favoriser l'accès à l'emploi des populations locales.

Dans un premier temps – le temps de la construction –, ce dispositif officie comme une assistance à maîtrise d'ouvrage. Après une évaluation des besoins à venir en terme d'emploi, l'enjeu consiste d'une part à recruter des personnes qualifiées en recherche d'emploi mais également à mettre en place des formations spécifiques pour répondre aux attentes du chantier. Dans un second temps – celui de l'exploitation du pôle – un dialogue est établi avec les enseignes (vente, restauration notamment). Le GPV propose alors un dispositif d'appui sous la forme d'un service de recrutement en ressources humaines à destination des entreprises, ainsi qu'un outil d'évaluation des compétences à destination des personnes (une antenne de recrutement est notamment ouverte en pied d'immeuble des grandes cités TASE). Chaque offre d'emploi émise par les enseignes passe par le dispositif qui soumet en retour des candidats potentiels.

Le bilan de ce dispositif – assez exceptionnel en France – est qualifié par ses auteurs de très bon. Environ 80 vaudaix ont travaillé sur le chantier du pôle de commerces et loisirs, dont une dizaine qui ont été formés spécifiquement dans ce but. Quand à l'exploitation, le bilan pour les grandes enseignes est d'une soixantaine de personnes embauchées, auquel s'ajoute plus de 100 postes dans la restauration. Plus de 300 personnes issues du tissu local ont été touchées par ce dispositif.

6.4.3. Le deuxième acte : la réalisation du pôle multimodal

Juste avant l'an 2000, lorsque l'installation d'un multiplex sur le site du Carré de Soie est décidée, ce périmètre ne fait pas l'objet d'un projet de développement urbain bien constitué. Un second élément déclencheur, fortement lié au premier, vient alors donner un coup de projecteur nouveau sur ce périmètre. C'est le deuxième acte de la pièce.

Une voie de garage transformée en pôle multimodal

« Ça faisait au moins 30 ans qu'on se disait si les CFEL se rouvraient au trafic voyageur, avec une station... On sentait qu'il y avait une opportunité, mais ça ne se débloquait pas. On était face à un paradoxe : on voyait s'écrouler ce quartier et on était convaincu qu'il y avait des potentiels » (un ancien élu de Vaulx-en-Velin).

En 2001, la Communauté urbaine et le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) décident de réutiliser l'infrastructure de l'ancien Chemin de fer de l'Est lyonnais (CFEL) pour réaliser un tramway, une idée dans les cartons depuis longtemps. La réalisation du pôle de commerce et loisir n'est pas sans influence sur cette décision, la station de métro s'est décidée en partie grâce à la localisation du multiplex. Pour un ancien élu de Vaulx-en-Velin, *« tout s'est un peu combiné »*.



Figure 25 : Le tram au pôle multimodal « La Soie »

L'idée consiste au début à localiser le dépôt de cette ligne de tram sur le périmètre du Carré de Soie, lequel comporte déjà le site d'entretien du métro A. Cette idée est finalement rejetée, et le projet de nouveau tram – appelé T3 (ou LEA pour ligne de l'Est de l'agglomération) – s'étire de la Part-Dieu à Meyzieu. Parallèlement, un projet de « super-tramway » se constitue en partenariat avec le Conseil général du Rhône, pour relier la Part-Dieu à l'aéroport de Saint-Exupéry (Rhônexpress, appelé LESLYS au début du projet pour Liaison ExpresS LYon Saint-Exupéry). En même temps, la prolongation du métro A, qui ne venait jusqu'à la Soie que pour des travaux d'entretiens, est décidée, la conjonction de ces réalisations permettant la constitution

d'un véritable pôle multimodal. Le pôle, dénommé « Vaulx-en-Velin – La Soie », s'ouvrira en 2007. Ces trois réalisations attachent véritablement ce morceau de territoire – autrefois passablement isolé – au reste de l'agglomération et à son centre ville, puisque 12 minutes suffisent dorénavant pour relier la Soie à l'hypercentre de la Part Dieu, 15 minutes pour atteindre l'aéroport et 22 minutes pour la relier à la gare de Perrache. La situation stratégique du quartier se comprend même à plus large échelle : le Carré de Soie n'est plus qu'à 2h de Paris, Marseille ou encore Genève.

Par la suite, le pôle multimodal est renforcé par le projet d'y réaliser une station vélo d'une part (mise en service en juin 2008), et par la construction en automne de la même année d'un parc-relais de 450 places voitures et 400 places vélos. L'enjeu consiste alors à provoquer un rabattement du trafic motorisé sur ce noyau de transport en commun et à y faire converger les lignes de bus de desserte locale.

La marge devenue centralité : un renversement de point de vue

Le secteur du Carré de Soie, qui à première vue recelait essentiellement des héritages territoriaux pénalisants – une localisation « périphérique », une image de quartier difficile (associée à certains moments douloureux de l'histoire de la commune de Vaulx-en-Velin), une présence massive de friches industrielles anciennes, des coupures physiques majeures, une pollution des sols diffuse, une situation foncière problématique (caractérisée notamment par l'absence de maîtrise publique préalable) – va faire l'objet d'un renversement de point de vue. Ce renversement de point de vue, qui s'exprime en particulier pour la commune de Villeurbanne, est évoqué de la manière suivante par un adjoint au Maire :

« Avec l'arrivée du pôle multimodal, plus un métro et un tram, il y a un moyen maintenant par l'urbanisation de relier les Brosses au centre-ville... C'est plus la porte de sortie, mais la porte d'entrée de Villeurbanne, quelque chose qui relie, qui tisse (...). C'est un renversement complet de point de vue par rapport à cet espace : par le passé on y a mis tout ce qu'on ne veut pas, aujourd'hui on songe à y concentrer des polarités attractives. »

À partir du début des années 2000, on commence en effet à reconnaître à ce morceau de ville en déshérence une combinaison d'atouts multiple : une grande proximité du centre-ville et de l'aéroport grâce à une desserte exceptionnelle en transports en commun (métro, tram et tram express), des éléments de patrimoine naturel et paysager de grande valeur (la présence de l'eau et de la nature au canal de Jonage, ainsi qu'un fort héritage patrimonial industriel notamment), d'importantes réserves foncières structurées sous la forme de grands tènements, et une bonne desserte routière. À ces atouts s'ajoutent encore une dynamique générale de l'agglomération orientée vers l'Est, un contexte d'agglomération globalement favorable aux grands projets urbains

ainsi qu'une bonne conjoncture immobilière régionale à partir des années 2000 (et jusqu'à la crise économique de 2008).

La combinaison du projet d'amélioration de la desserte en transports en commun et du signe fort que représente la réalisation – par le secteur privé – du pôle de commerces et de loisirs composent les deux embrayeurs à partir desquels se cristallise l'idée de repenser le développement non pas de manière ponctuelle mais à plus large échelle. Tous les ingrédients nécessaires à la constitution d'un projet global de transformation urbaine sont désormais présents.

6.4.4. Le troisième acte : la constitution du projet urbain

À la fin de l'année 2003 – début de l'année 2004, la création du pôle de commerces et loisirs et celle d'un pôle multimodal sont acquises. Une première phase de concertation portant sur le pôle de loisir est lancée, de laquelle sort un certain nombre d'engagements pris par les élus, en particulier celui de prendre un architecte-urbaniste en chef pour réfléchir de manière cordonnée aux opérations lancées dans le secteur. Cette nomination était prévue, elle a été accélérée par les demandes des habitants.

Un urbaniste en chef – Bruno Dumetier – est ainsi désigné en 2004 par le Grand Lyon pour la réalisation d'un projet urbain sur ce morceau de ville désormais appelé le Carré de Soie. Au début, le périmètre de réflexion est relativement « restreint », il représente une centaine d'hectares environ, autour de la station de tramway. Mais à peu près à la même période, une demande du Ministère de l'équipement va venir provoquer un élargissement du périmètre de réflexion. Portant sur les stratégies déployées par la Communauté urbaine pour développer la première couronne de l'agglomération, avec l'objectif notamment de lutter contre l'étalement urbain, cette demande pousse les responsables politiques et techniques à étendre la surface de réflexion du projet du Carré de Soie à près de 500 hectares. Le Carré de Soie est désormais pensé comme un levier de transformation de la première couronne.

Dès l'automne, des réunions de concertation sont mises sur pied, et des tables rondes thématiques sont l'occasion de croiser les regards entre des experts, les services du Grand Lyon, l'Agence d'urbanisme et les services techniques des villes concernées, et des habitants. À l'issue de cette phase de réflexion, en 2005, les principes fondateurs du projet urbain Carré de Soie sont adoptés (AABD, 2005). Ils sont déclinés à l'échelle de l'agglomération et à l'échelle plus locale du territoire, et des recommandations opérationnelles sont formulées. Ces principes sont ensuite développés pour constituer, en 2007, le projet urbain. Celui-ci est élaboré par l'architecte-urbaniste en chef, en partenariat avec la Mission Carré de Soie et les services du Grand Lyon, et enrichi par plusieurs études thématiques confiées à des bureaux de conseil mandatés (le

développement économique, les commerces, la mobilité, l'environnement, etc.). Il est difficile de restituer en quelques pages tous les éléments qui définissent le projet urbain, on se limitera donc ci-dessous à en présenter les principaux enjeux, objectifs, principes et modes opératoires.

Les enjeux et objectifs du projet urbain

À l'échelle de l'agglomération, le projet urbain du Carré de Soie répond, d'après ses concepteurs, à deux grands enjeux. Le premier est de participer à la lutte contre l'étalement urbain, en apportant de nouvelles opportunités de logements au sein de l'agglomération. Le second consiste à renforcer l'attractivité et le dynamisme de la première couronne de l'Est lyonnais, et notamment d'y favoriser l'implantation d'entreprises.

À l'échelle locale, quatre objectifs « forts » sont associés au projet. Le premier est de sortir le Carré de Soie de son isolement. Comme le confirme une urbaniste de la Mairie de Vaulx-en-Velin, l'ambition du Carré de Soie « *c'est de faire partie de la première couronne concrètement... On ne peut pas n'être qu'une ville dortoir* ». Cet objectif ne peut pas être atteint sans une réorganisation complète du territoire, la structuration et l'équilibrage du territoire « *autour d'une identité forte aussi bien sociale, résidentielle qu'économique* » (AABD, 2007) forment ainsi le second objectif. Pour l'urbaniste en charge du projet, le diagnostic est clair :

« on est sur un territoire patchwork, c'est une juxtaposition de choses qui n'ont jamais été composées... ce territoire il est plus encombré qu'urbanisé. Donc tout le travail aujourd'hui, c'est de le prendre morceau par morceau et de travailler à faire du lien entre ces morceaux, pour fabriquer la ville »

Le troisième objectif, qui s'inscrit en filiation des deux premiers, consiste à poursuivre l'amélioration des conditions de vie des habitants. Le dernier enfin renvoie à la volonté de favoriser les réflexions sur de nouvelles façons de vivre, bâtir et se déplacer en accord avec les impératifs de développement durable. Sur la base de ces enjeux et de ces objectifs, le projet urbain se décline selon plusieurs principes fondateurs, que l'on présente de manière regroupée en trois volets.

Trois principes fondateurs : un projet de paysage, de mobilités et de mixités

Composer le territoire à partir d'un projet de paysage, exploiter, valoriser et développer les mobilités et produire un territoire doté de diversités sociales, fonctionnelles et morphologiques apparaissent comme les trois grands principes élaborés pour cadrer et organiser le développement à venir.

Un projet paysagé : la relation ville-fleuve, le parc habité, la promenade-jardin, les îlots ouverts

Le projet urbain est ancré, avant toute chose, dans une reconnaissance et une valorisation des spécificités et atouts du site. Ainsi, pour l'urbaniste en charge du projet,

« il y a trois choses intéressantes, c'est le canal et ses berges, avec l'hippodrome qui crée une véritable épaisseur ; il y a toute la cité industrielle TASE, qui est un élément intéressant de l'histoire et de l'urbanisation industrielle, et puis y a le pôle multimodal. Et avec ça on a tout ce qu'il faut pour travailler intelligemment, pour développer un quartier avec des thèmes forts ».

Les essences végétales des paysages, le patrimoine bâti, la mémoire industrielle sont d'abord posés comme des repères urbains à préserver et à mettre en valeur. Un éventail de mesures conservatoires est esquissé, devant permettre de faire évoluer le périmètre tout en composant avant ce « capital ».

La relation ville-fleuve est également posée comme un élément de mise en cohérence du développement à venir dans son cadre environnemental naturel et paysagé. L'aménagement des berges du Rhône en amont de l'agglomération revêt dans le projet une importance décisive pour relier le Carré de Soie à son contexte. Cette vision le lie avec un autre projet d'agglomération : la valorisation de l'Anneau bleu.

Au cœur de ce projet, le canal de Jonage – qui faisait figure de frontière – prend pour vocation de devenir une véritable colonne vertébrale structurante de l'agglomération (Gras, 2007). La reconquête qualitative de ce secteur passe par une mise en valeur paysagère de ce contexte propice aux « loisirs doux » : aménagement des berges afin qu'elles deviennent un espace linéaire de réappropriation des habitants, mise en lumière de l'usine de Cusset, réalisation de passerelles piétonnes, aménagements légers de mise en valeur paysagère et d'information pédagogique sur l'environnement, etc. Mais le projet de l'Anneau bleu a aussi pour vocation plus globalement de redonner à lire un paysage, et l'histoire industrielle qui l'a façonné. Il constitue à ce titre un ancrage pour restructurer le territoire de la plaine de l'Est. Le projet Carré de Soie à la fois reprend et participe fortement de ce parti pris.

Le projet urbain du Carré de Soie utilise également une idée avancée par le paysagiste Corajoud lors de la réunion des experts en 2002, celle de faire rentrer la nature du canal dans le quartier. De cette idée est née le concept de promenade jardin et de parc habité, un principe fondateur du projet urbain devant guider l'aménagement. Le geste est fort, il est de dire que l'Est lyonnais doit être qualifié par la trame végétale :

« l'Est lyonnais c'est sec et rasé... c'est le principe des palmeraies dans le désert : on plante la palmeraie et après, c'est génial, on a de l'ombre, de l'humidité, et on va s'installer dans cette forêt. C'est ce schéma idéal que j'imaginai... Mais j'y crois assez (...) si on arrive à mettre en place les conditions pour planter correctement, et pour obliger à planter correctement. »

Le parti urbain d'aménagement repose sur le végétal comme élément de structuration. Une première grande promenade jardin vient structurer le territoire, constitué de trois éléments : le canal et ses berges, le corridor du tramway T3 ainsi que l'ensemble des espaces verts formés par plusieurs infrastructures de sports, « la chaîne des stades ».

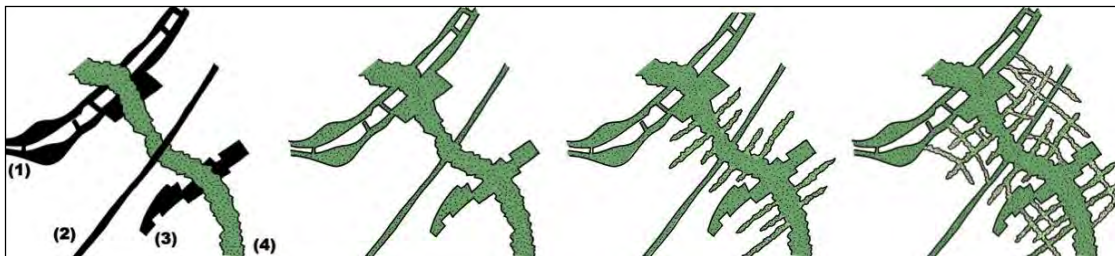


Figure 26 : La trame paysagère (AABD, 2007)

Le renouvellement du grand Carré de Soie est envisagé plus largement « *comme un grand parc habité, une ville qui puise sa ressource dans son site, le valorise, le cultive autour d'un parc central qui liera les quartiers entre eux* » (AABD, 2005 : 8). Élément de mise en relation visuelle, le parc est le cœur fondateur du projet, « *il ne peut se réduire à l'épaisseur d'un chemin* » (p.8). Il est pensé comme « *une combinaison habile de bâtiments dans un écrin boisé dense* » (AABD, 2007 : 89).



Figure 27 : Le principe du parc habité (AABD, 2007)

Une nouvelle urbanité devrait par ailleurs émerger de la discontinuité du bâti et de la continuité des espaces végétalisés, constituant un « îlot fertile ». Pour rendre prégnant le végétal, la maîtrise des hauteurs du bâti est posée comme primordiale : les masses bâties « *ne seront jamais dominantes sur les masses végétales, mais se situeront en dessous du volume du feuillage des arbres adultes* » (AABD, 2005 : 23). Et si une densité conséquente est souhaitable, « *la hauteur des constructions devra permettre aux bâtiments de se fondre dans le volume des arbres de premières grandeurs. Seuls quelques éléments singuliers pour des programmes le justifiant pourront y déroger* » (p.8).

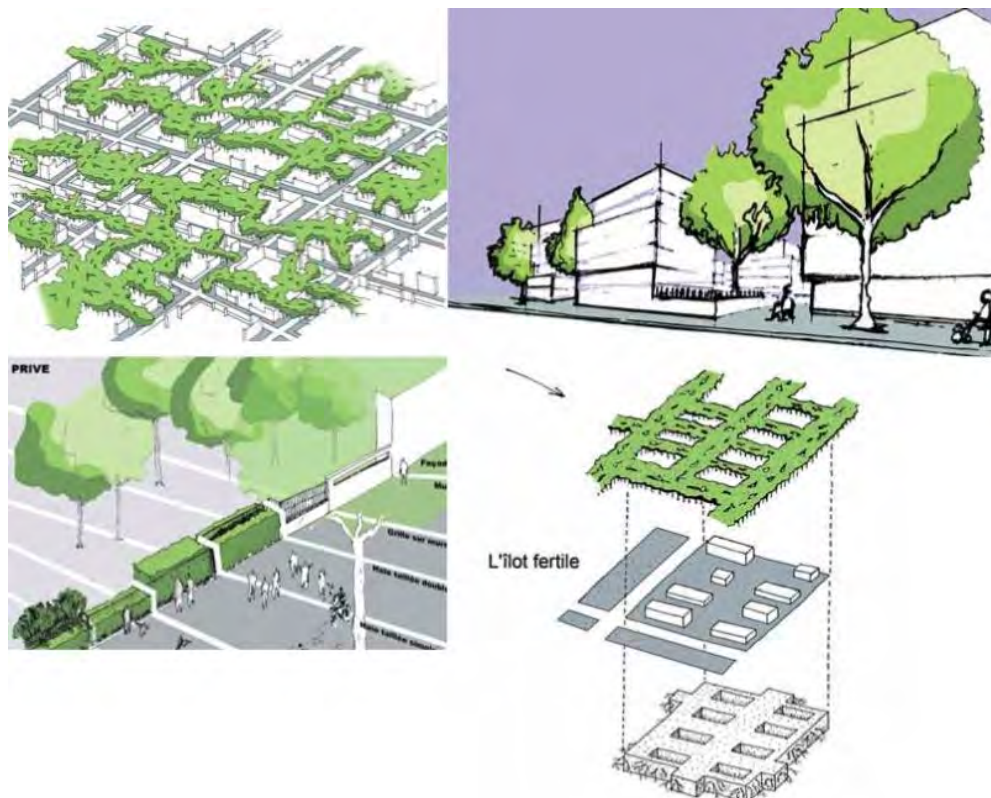


Figure 28 : Le principe de l'îlot fertile (AABD, 2007)

Le concept général de « parc habité » va être repris et traduit dans le PLU (2010 : 35) par les trois principes suivants :

« *Un urbanisme de rue (continuité des cheminements, des modes doux, implantation et alignement des bâtiments en accord avec les règles de la rue...); une continuité des espaces extérieurs et une discontinuité des éléments bâtis (îlots ouverts, prégnance des vides, continuité végétale...); une unité de paysage apportée par la prégnance du végétal sur le construit* »

(maîtrise des hauteurs des bâtiments par rapport à une ligne de ciel donnée par la nappe végétale des plantations de haute tige...). »

Un projet de mobilités : l'intermodalité, le maillage viaire, les espaces publics

Chose rare, les pouvoirs publics en créant le tramway T3 et en prolongeant le métro jusqu'au Carré de Soie ont d'une certaine manière devancé la demande. Il s'agit donc par le projet urbain de profiter de cette qualité de desserte en transports en commun pour jouer pleinement la carte TC/modes doux d'une part, et d'autre part de mettre à profit cette accessibilité inégalée pour créer une véritable centralité. L'objectif annoncé est de réaliser une dynamique centripète, en posant le centre multimodal au centre de la stratégie de développement, et en rabattant tout le trafic de transit sur la périphérie du site.

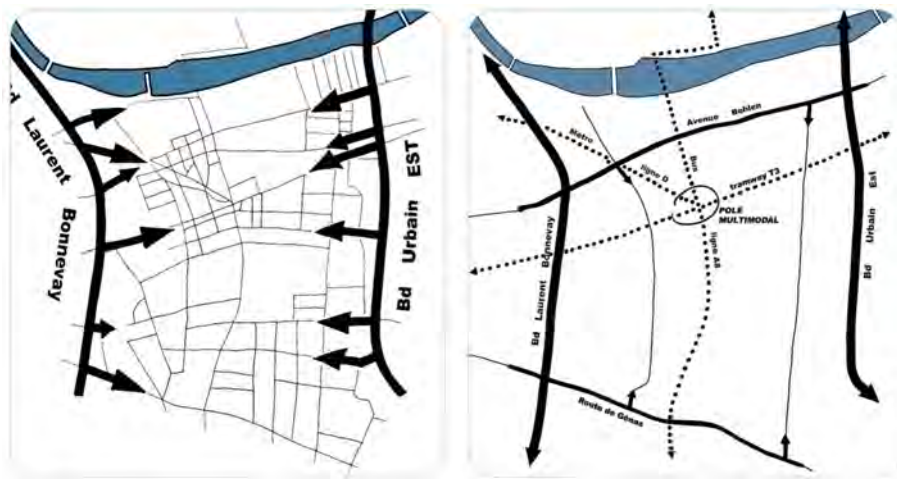


Figure 29 : Le principe d'organisation des déplacements (AABD, 2007)

Il est préconisé que les modes TC et les transports doux soient favorisés. Dans ce programme, la continuité et la lisibilité des cheminements revêt une grande importance pour les déplacements internes au périmètre. Un réseau deux roues est par ailleurs dessiné en adéquation avec l'axe de la promenade jardin. Enfin, le franchissement de la barrière que représente le boulevard Laurent Bonnevey est proposé afin de permettre un décloisonnement du quartier en direction de l'Ouest et du noyau de la ville-centre.

Prenant acte de l'héritage de grandes parcelles industrielles, le projet urbain envisage de structurer et de connecter les morceaux de territoire par un maillage viaire fin, prenant appui sur les deux axes structurant que constituent le boulevard Laurent Bonnevey et le futur boulevard urbain Est. Une hiérarchie de voiries est ainsi imaginée – organisée par la prolongation des voies existantes partout où ce principe est possible – provoquant un découpage en secteurs et en quartiers.

Enfin, le projet prévoit d'organiser le territoire par les « vides », en proposant une trame d'espaces publics rythmée par des rues et des places et associée à des polarités déjà présentes, ou à constituer.

Un projet de mixités : fonctionnelles, sociales, morphologiques

Le troisième ensemble de recommandations porte plus précisément sur la programmation du site, en termes de fonctions, de formes et d'usages à venir. Pour l'un des principaux concepteurs du projet urbain, le Carré de Soie ne doit pas être pensé et projeté comme un nouveau quartier mais comme une extension de la ville-centre :

« pour moi, c'est tout d'un coup la ville-centre, Lyon et Villeurbanne, qui franchit la barrière du périphérique et qui s'étend sur l'Est lyonnais. Et donc la densité actuelle de la ville-centre va gagner cette première couronne Est (...). C'est pas une nouvelle ville qu'on crée, comme quelque chose de particulier, on étend la ville-centre mais avec d'autres principes de forme urbaine. »

Ainsi, à l'image de la ville-centre, la mixité fonctionnelle est très fortement recherchée. Logements, emplois, commerces, loisirs, équipements, toutes les fonctions urbaines devraient prendre place au Carré de Soie.

Une attention soutenue est accordée au mieux « vivre en ville » premièrement. Ce principe comprend l'amélioration de l'habitat existant, le développement d'une mixité sociale et la réalisation de logements à la fois économes et généreux. Des espaces extérieurs de qualité devraient offrir la possibilité par exemple de « jardiner les vides ». Une stratégie environnementale pourrait être mise sur pied, dans le but notamment de favoriser une gestion économe et sélective des eaux, une collecte des déchets minimisant les nuisances et un système énergétique parcimonieux adapté au contexte local, comme un chauffage collectif.

En ce qui concerne l'économie locale, l'enjeu consiste à créer une diversité fonctionnelle orientée vers une tertiairisation, qui puisse composer avec les activités en place. À terme, la thématique environnementale pourrait devenir dominante dans le tissu des activités. La transformation de l'image et des fonctions du quartier passe aussi par la confirmation de la vocation sport et loisir du site, laquelle devrait être confortée par la réalisation d'équipements en lien avec le sport et l'eau et le développement d'une offre d'activités de loisir sans nuisance. Sur le thème des achats, l'objectif affirmé consiste à geler les emprises des centres commerciaux actuels et de maintenir les centralités identifiées. Les marchés forains et les activités commerciales de proximité devraient par ailleurs être renforcés afin de favoriser l'animation des lieux de vie. Enfin, le Carré de Soie met en avant la possibilité d'affirmer une vocation

de pôle d'enseignement. Dans cet esprit, la localisation de grandes institutions ou de grands équipements d'agglomération formeraient des emblèmes bienvenus.

L'opérationnalisation du projet : plan-guide et phasage

Le projet urbain comprend ce que l'on pourrait appeler – en reprenant la métaphore théâtrale – des didascalies fonctionnelles, c'est-à-dire des recommandations indiquant comment celui-ci doit se réaliser. Les deux principaux éléments qui orientent l'opérationnalisation du projet sont le plan-guide, qui donne une image directrice synthétique du développement urbain ainsi que le phasage.



Figure 30 : Le plan-guide du projet urbain (AABD, 2007)

Les modes opératoires au sens strict, soit l'identification des instruments à mobiliser, ne sont pas décidés à ce niveau du projet, mais doivent résulter d'études de faisabilité. Le projet urbain précise toutefois (2007 : 79) qu'« *il est impossible, voire contre-productif, d'envisager une seule procédure qui englobe la totalité du territoire. Il conviendra d'apporter une diversité dans les réponses avec comme fil conducteur, la recherche d'un partenariat constant avec les acteurs du changement* ». PAE, ZAC, l'ensemble des outils pourrait trouver sa place dans le projet d'après les auteurs. Des

chartes (sur la qualité de la maîtrise d'œuvre, sur les espaces libres publics ou privés, etc.) et des indicateurs évaluatifs sont par ailleurs posés comme nécessaires pour accompagner le projet et appliquer les principes fondateurs.

Le plan-guide du projet urbain donne une image à long terme du territoire transformé. Il est pensé par ses auteurs comme « *une projection de nos ambitions pour ce territoire* » (AABD, 2007 : 119), permettant d'encadrer et de coordonner les initiatives entre elles. Image posée, mais non-figée, ce plan-guide « *va devoir vivre et évoluer dans le temps pour s'adapter à de nouveaux programmes* ».

Le phasage – soit l'organisation dans le temps du renouvellement du quartier – est découpé en quatre séquences (2008, 2008-2015, 2015-2025, et après 2025), inscrivant le projet urbain du Carré de Soie dans une perspective de transformation de longue durée. Des plans à moyen terme sont prévus pour les secteurs dont la mutation peut et doit être envisagée de manière prioritaire, et des orientations plus floues pour les secteurs plus difficile à transformer qui prendront plus de temps.



Figure 31 : Le phasage du projet urbain (AABD, 2007)

La gestion du facteur « temps » apparaît dans le projet urbain comme une clé de la réussite de cette mutation. D'une part, « *il faudra être patient, mettre des terrains en*

jachère, attendre que l'attractivité de ce terrain soit réelle » (AABD, 2007 : 122). Et d'autre part, « *les principes d'aménagement (...) devront être tenus par la maîtrise d'ouvrage dans le temps et ajustés pour conserver la cohérence de la ligne directrice énoncée* » (AABD, 2005 : 39). Il ressort ainsi de ce projet la nécessité de combiner maîtrise et souplesse :

« Pour mener à bien ce projet urbain, il sera essentiel d'envisager un cadre à la fois suffisamment clair et suffisamment souple pour s'adapter aux multiples contraintes qu'il rencontrera. En effet, l'ampleur du territoire, la disparité des quartiers et de leurs besoins, le nombre important de partenaires et d'acteurs, le temps nécessaire à sa mise en œuvre, tout indique qu'ici plus qu'ailleurs la conception du projet devra se moduler au gré de sa propre avancée » (AABD, 2007 : 78).

L'objectif de la prochaine partie est de présenter comment, à partir de l'adoption de cette image directrice, le projet urbain s'est mis en place.

6.4.5. Le quatrième acte : la mise en œuvre du projet urbain

Ce dernier acte comprend la mise en œuvre du projet urbain jusqu'en 2010. Cette mise en œuvre se décline, selon des rythmes d'avancement variés, dans une multitude de thématiques et de sous-secteurs. En fonction des difficultés rencontrées ou des opportunités qui se présentent, cette phase de mise en œuvre proprement dite met en lumière comment le plan-guide est interprété par les différents acteurs et traduit en actes sur le territoire en projet.

Un mouvement déjà enclenché

L'une des particularités du projet urbain Carré de Soie est qu'il s'inscrit dans un territoire déjà mis en mouvement. Les deux premiers actes sont déjà terminés, la réalisation d'un pôle multimodal, comme celle d'un pôle de commerces et loisirs sont décidées. La ligne T3 est ouverte en 2006, le pôle multimodal en 2007, année pendant laquelle débutent également les travaux de rénovation de l'hippodrome et de construction du pôle de commerces et loisirs, qui s'ouvrira en 2009.

En plus de ces deux grands repères, les premiers travaux de requalification de voiries sont engagés, dès 2005, par la Communauté urbaine de Lyon, sur l'avenue de Böhlen, puis sur la rue de la Poudrette, la rue Jara, la rue Jacquard. Ils se termineront, courant 2009, par des éclairages publics et des plantations.

Les phases de concertation

Comme pour toute opération urbaine d'envergure, le Grand Lyon a mis sur pied une démarche de concertation pour accompagner le projet. Le principe général de la démarche est le suivant : la concertation est initiée lors d'une réunion de lancement, elle se poursuit par des ateliers thématiques, et se clôt par une réunion de restitution lors de laquelle les élus prennent des engagements par rapport au projet urbain. Un suivi des engagements est ensuite assuré par un comité de suivi participatif. Celui-ci est constitué d'individus qui proviennent des conseils de quartier, des comités d'intérêt locaux, des associations, des centres sociaux, des acteurs économiques du territoire – « *des VIP de la société civile* » pour un vice-Président du Grand Lyon – auxquels se joignent en principe trois personnes issues de l'agglomération pour apporter un regard décentré par rapport à la seule logique de proximité. Ce comité fonctionne sur la base de trois à quatre rencontres par an, où les acteurs citoyens rencontrent les acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage pour faire le point sur l'avancement du projet. Le comité de suivi n'est pas pensé comme un lieu où se fait de la concertation au sens strict, mais davantage comme un lieu privilégié pour le transfert d'informations.

Pour le projet urbain du Carré de Soie toutefois, la démarche de concertation a débuté un petit peu différemment. Dès 2003, une démarche, comprenant plusieurs ateliers, est initiée sur le pôle de commerces et loisirs. Il sort de cette première phase un certain nombre d'engagements pris par la maîtrise publique d'ouvrage, notamment celui d'engager un urbaniste en chef et de créer un comité de suivi participatif. Celui-ci est installé durant l'été 2004.

Dans le prolongement de cette phase préliminaire, une réunion publique vient lancer la démarche de concertation sur le projet urbain cette fois, avec la présence de l'architecte-urbaniste en chef, des services et des élus des communes et du Grand Lyon. Elle est suivie par des ateliers autour des principes directeurs du projet urbain. À cette occasion, un contrôle public fort du projet est souhaité par les habitants, et des craintes sont émises sur la question patrimoniale. À l'issue de cette phase, les principes directeurs sont arrêtés par Dumetier et présentés en séance publique avec notamment les participants des ateliers. Globalement, il semble que ces principes soient assez largement appréciés par les habitants, qui à ce moment du processus – d'après une observatrice – « *y retrouvent leurs billes* ». La concertation se poursuit dans le cadre de l'élaboration du plan-guide par le biais d'ateliers avec les habitants. En parallèle, des séminaires sont organisés avec des acteurs économiques, des acteurs liés au logement, aux déplacements ou à l'environnement. Fin 2005, un séminaire « *regards-croisés* » vient clore ce cycle de concertation. Le projet urbain est élaboré à partir de ce moment-là, capitalisant ces multiples sources d'information ; il est adopté en 2007.

La concertation reprend en 2009, non plus sur les orientations à grande échelle du projet urbain, mais sur les deux premiers secteurs en projet : les secteurs TASE et Yoplait. Des ateliers thématiques, encadrés par un médiateur, sont organisés sur cinq thèmes : l'environnement, les déplacements, le patrimoine, les équipements et espaces publics, habiter-travailler-divertir. Une séance de restitution vient clore ce cycle d'ateliers début 2010. Enfin, dans le but notamment de rapprocher « physiquement » la Mission en charge du projet urbain du tissu concerné, une vaste maison du projet de 580 m² est aménagée à l'automne 2009 au cœur du périmètre, à proximité du pôle multimodal.

Les apports et enjeux relatifs à la concertation sont diversement appréciés par les acteurs, on y reviendra dans la partie analytique de ce travail. Mentionnons déjà que plusieurs points de crispation y sont apparus de manière récurrente, en particulier le devenir de l'usine TASE et plus largement la question patrimoniale, mais aussi le réaménagement de certains espaces et équipements publics (notamment la place Cavellini) et enfin l'organisation des déplacements, en particulier autour de la suppression de certaines lignes de bus et le boulevard urbain Est en projet. Il est intéressant de remarquer au sujet de ce dernier thème, que celui-ci – *a priori* plutôt périphérique par rapport au périmètre du projet urbain Carré de Soie – s'est dans une certaine mesure imposé au sein de la concertation.

La promotion-vente du projet urbain

La mise en œuvre du projet Carré de Soie comprend une grande partie d'« opérations » non matérielles. Outre la participation, la promotion et la communication sur le projet apparaissent comme un volet majeur. La recherche de partenaires privés n'est pas effectuée directement par la Mission, mais par la direction du développement économique et international du Grand Lyon. Celle-ci se charge de vendre les opportunités d'investissement immobilier du Carré de Soie lors du Marché international des professionnels de l'immobilier (MIPIM) par exemple, en tentant de mettre en avant le positionnement produits/prix spécifique qui le différencie des autres pôles de l'agglomération (Confluent, Part Dieu). À l'occasion du MIPIM de 2008, le Grand Lyon a réalisé une maquette virtuelle du quartier présentant de manière interactive le projet urbain. D'après le compte-rendu de ce salon, « *cet effet d'annonce a porté ses fruits puisque sur les 184 visiteurs ayant pris un contact avec le Grand Lyon, une vingtaine est intéressée exclusivement par un investissement du Carré de Soie* ».

La promotion du projet urbain est aussi assurée par l'Agence pour le développement économique de la région lyonnaise (ADERLY), qui dépend de la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon et qui est à l'origine du *city branding* « *Onlylyon* ».

Cette agence se charge également d'accompagner et de conseiller les entreprises et les investisseurs dans leurs projets d'implantation ou de développement en région lyonnaise.

L'importance de la communication sur le projet, en particulier la mise en circulation d'images de synthèses présentant le devenir du site, constitue un pilier déterminant d'avancement du projet, selon les acteurs économiques interrogés. Contrairement au projet Confluence notamment, pour lequel de nombreuses images ont rapidement été proposées, le projet Carré de Soie a plutôt été « mis en image » de manière ponctuelle. Jusqu'en 2008, seules les images du projet de pôle de commerce et loisir, puis des bâtiments en projet sur l'îlot Touly ont été publiées.

Les premières opérations par secteur : Touly, TASE et Yoplait

La mise en œuvre du projet urbain se décline en première phase sur quatre périmètres du Carré de Soie : les secteurs Touly, TASE – divisé en deux îlots – et Yoplait.

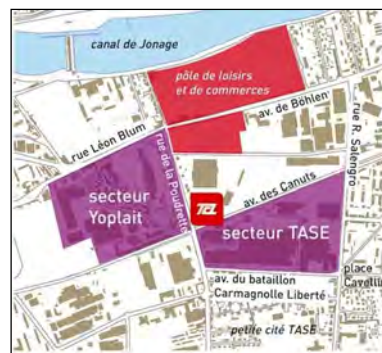


Figure 32 : Les premiers secteurs en projet du Carré de Soie (Grand Lyon, 2007)

Le secteur Touly

Le secteur Touly connaît jusqu'à présent (fin 2010) les seules constructions déjà réalisées. Le projet sur ce secteur comprend trois éléments : un pôle tertiaire à l'Ouest, un parc-relais au centre et un « pôle de coopération et de finances éthique » à l'Est. La construction du pôle tertiaire à l'Ouest, comprenant en principe 13'300 m² SHON (surface hors œuvre nette, soit une mesure de la superficie des planchers construits) de bureaux dédiés à la branche de la gestion environnementale, n'est pas encore démarré en 2010, contrairement au parking-relais mis en service par le SYTRAL cette même année.

Sur la parcelle Est, la construction d'un pôle de coopération et de finances éthique – intitulé WOOPA – a débuté en 2010 et s'achèvera en 2011 (contre une livraison

prévue à l'origine pour 2010). Le bâtiment, construit par Thomas Rohe, à énergie positive, est composé de 94 logements en accession sociale (7'000 m²), une partie bureau (12'000 m²) qui accueillera des sociétés coopératives (le siège national d'une société coopérative de finances solidaires, le siège social de la société coopérative d'HLM Rhône-Saône Habitat, ainsi que quatre bureaux d'études du réseau Quadriplus groupe) et de la finance éthique (l'Union régionale des entreprises coopératives et la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire), ainsi qu'une surface commerciale de 1'500 m² en rez-de-chaussée qui sera occupée par un magasin d'alimentation biologique (Biocoop).

Le périmètre du PAE dans le secteur TASE

L'ancienne usine TASE fait l'objet depuis décembre 2006 d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE). Le Plan local d'urbanisme est modifié en 2007 et le permis d'aménager délivré en 2008. La maîtrise d'ouvrage est assurée par Bouwfound-Marignan, et la maîtrise d'œuvre par l'architecte-urbaniste Christian Devillers. Le programme comprend à l'origine, sur quatre hectares, 75'000 m² de SHON, dont 61'500 m² sont dédiés à des logements et 13'500 m² à un hôtel, avec une livraison prévue pour 2010-2011. L'existence du PAE et du droit d'aménager donnent à l'investisseur « les pleins pouvoirs » pour développer ce secteur. Toutefois, en raison de la crise économique notamment, mais également d'autres facteurs contraignant sur lesquels on reviendra, le projet n'a pas encore démarré.

Pièce maîtresse du projet urbain, ce secteur en constitue dans une certaine mesure la charnière : d'une part, il est localisé au cœur du périmètre – ce qui lui confère une position centrale dans la promenade jardin – d'autre part, il contient un héritage patrimonial fondateur que constitue l'usine TASE.

Le secteur TASE hors PAE

Bordant le périmètre évoqué ci-dessus, le secteur TASE (hors PAE) forme un grand secteur en projet. Composé actuellement de plusieurs parcelles avec de multiples activités, ce secteur stratégique semble – c'est le positionnement des acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage – difficile à faire muter. Sur ce secteur, comme sur celui de Yoplaît que l'on évoque plus loin, le Service opérationnel du Grand Lyon va commander en 2007 huit études sectorielles, menées en sous-traitance par des bureaux de conseil (étude d'analyse environnementale et urbaine, étude de programmation habitat, étude de commerce, étude de circulation-stationnement, étude de démolition-sondage, étude technique, étude de composition urbaine). Sur cette base, des principes d'urbanisation sont validés en novembre 2008 par le comité de pilotage. Il ressort également de la réflexion la nécessité de développer une action foncière publique sur ce territoire. En décembre 2008, la ZAC TASE – ainsi que celle du secteur Yoplaît –

est inscrite dans le programme pluriannuel des investissements communautaires (2008-2014). L'année suivante, le Grand Lyon décide du lancement de la concertation réglementaire préalable à des opérations type ZAC, et initie en parallèle un cycle de concertation citoyenne (voir la section sur la concertation ci-dessus). La décision de créer une ZAC sur les secteurs TASE et Yoplait est prise en décembre 2009 par le comité de pilotage.

Les premiers éléments de programmation pour ce secteur comprennent 82'000 m² de SHON de logement, 72'000 m² dédiés au tertiaire et aux activités, et enfin 4'000 m² environ pour des commerces, services et équipements. Le coût attendu est très lourd pour les collectivités, avec un déficit de près de 50 millions d'euros. Le calendrier prévisionnel indique une consultation des aménageurs pour les concessions d'aménagement en 2010-2011, la réalisation des voiries et réseaux et la consultation des promoteurs en 2012, pour une première livraison de logements en 2013 et la fin des opérations prévue pour 2020.

Le secteur Yoplait

Le secteur Yoplait fait l'objet du même processus que le secteur TASE hors PAE, on n'y reviendra pas dans le détail, si ce n'est pour préciser la programmation : il est prévu sur ce site 170'000 m² SHON de logement, 140'000 m² sont dévoués au secteur tertiaire et aux activités, et environ 12'000 m² pour les commerces, services et équipements.

Les inconnues multiples de l'équation

Outre l'accompagnement de ces projets réalisés ou en cours de définition, la mise en œuvre du projet urbain fait face à un nombre important « d'inconnues », que l'on souhaite évoquer dans cette partie. Celles-ci proviennent essentiellement de la complexité du territoire lui-même (une multiplicité de fonctions et d'acteurs présents) mais également du degré élevé d'interconnexion qui lie le Carré de Soie à d'autres projets, en cours ou à venir.

La gestion des « noyaux durs »

La mixité souhaitée entre activités et habitat apparaît comme un objectif compliqué et difficile à tenir dans le temps. Elle pose la question notamment du maintien sur place des industriels localisés de manière limitrophe aux différents secteurs en projet du Carré de Soie. Alors que certaines industries ont déjà émis le souhait de vouloir se délocaliser et valoriser leurs bien-fonds par des opérations immobilières, d'autres n'ont annoncé aucun changement, ce qui dans certains cas peut constituer une gêne pour la poursuite du projet urbain. La négociation avec les entreprises de leur maintien ou de

leur déplacement, sur le site ou ailleurs dans l'agglomération, apparaît comme une composante importante du travail opérationnel de la maîtrise d'ouvrage.

Cette question se pose pour les acteurs économiques, elle se pose également, en d'autres termes, pour les acteurs publics du transport – SYTRAL et TCL – qui gèrent respectivement un centre d'entretien du métro et un dépôt de bus. Si leur localisation à cet endroit trouvait jusqu'alors une justification fonctionnelle (une proximité de la ville-centre permettant d'éviter aux bus de longs trajets à vide, et une situation en prolongement du terminus de la ligne de métro), leur remise en question, dans un avenir éloigné (dans une échéance de 20 ou 30 ans), commence à se poser. La mutation à long terme de ces noyaux durs est en effet plus que probable, que ce soit en raison des besoins d'agrandissement des exploitants ou des enjeux et effets d'entraînement grandissants du projet urbain. À long terme toujours, d'autres noyaux durs pourraient faire l'objet de transformation, c'est le cas en particulier du périphérique entre le Carré de Soie et Villeurbanne dont le couvrement commence à être envisagé.

La localisation de grands équipements et institutions

Pendant un temps, le Carré de Soie était pressenti pour accueillir le futur Grand Stade de l'agglomération (voir la section de ce travail consacrée aux grands projets lyonnais). Mais le manque d'espace disponible pour la réalisation des multiples équipements commerciaux associés au stade notamment semble avoir plaidé pour une localisation plus périphérique, sur la commune de Décines.

La localisation d'Interpol sur le Carré de Soie a de même, pendant longtemps, constitué une inconnue de taille. Déjà présente dans la ville de Lyon, cette institution anti-criminalité cherchait à s'agrandir. Soucieux de conserver sur son territoire cette grande pourvoyeuse d'emplois, le Grand Lyon lui a proposé une implantation facilitée au Carré de Soie, en lui mettant notamment à disposition les terrains (pour une valeur de 14 millions d'euros – avec une participation additionnelle de l'Etat également à hauteur de 14 millions d'euros). Jusqu'en 2010, la maîtrise publique d'ouvrage a composé avec la venue probable de ce centre anti-criminalité de 25'000 m², lequel devait à l'origine s'ouvrir courant 2011. La venue de cette institution a été largement exploitée et mise en avant dans les documents de communication. Le développement économique du Grand Lyon mentionne ainsi sur son site Internet (c'est même toujours le cas au début 2011) que « *certaines institutions se positionnent déjà au Carré de Soie* », notamment « *Interpol, centre mondial anti-criminalité* » représentant « *500 à 700 emplois* » sur « *3 hectares* » et contribuant à l'émergence de ce « *pôle tertiaire d'envergure européenne pour 2015-2020* ». L'ADERLY affiche également en 2008, sur un autre document de promotion, qu'« *Interpol choisit le Carré de Soie* »... Une

prophétie qui ne se réalisera pas, puisqu'Interpol décide de réaliser son centre anti-criminalité à Singapour – une cité-État qui aurait proposé un financement complet à hauteur de 250 millions d'euros (Le Progrès, 2011) – tout en gardant le centre mondial existant à la Cité internationale.

Si ces deux désistements ont été regrettés par plusieurs acteurs porteurs du projet urbain – ils auraient constitué des accélérateurs bienvenus – d'autres ont mis en avant les effets nuisibles sur le projet qu'ils auraient provoqués : la génération de trafic et l'absence de participation à une animation en continu du site élargi pour le premier, l'absence de qualité urbaine et les effets de coupures d'une implantation sécuritaire « bunker » pour le second.

Les grandes infrastructures de transport : le boulevard urbain Est et la ligne A8

Le périmètre du Carré de Soie est directement concerné par deux grands projets d'infrastructure de transport. Le premier projet consiste en la terminaison du boulevard urbain Est, considéré dans le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU (Grand Lyon, 2005 : 61) comme la « *colonne vertébrale du Centre-Est* » permettant « *l'évolution vers une ville plus mixte à ses franges* ». Cet axe routier majeur, planifié depuis une quarantaine d'années, a été considéré comme prioritaire par la présidence du Grand Lyon dans cette législature. Il a été intégré dans le projet urbain du Carré de Soie comme voie organisatrice de la desserte de la partie orientale du périmètre et comme desserte majeur du pôle de commerces et loisirs. Compte tenu des problèmes de pollution atmosphérique, un certain nombre d'usages envisagés initialement ont dû être abandonnés (des terrains de sport et des jardins familiaux notamment).

La phase de concertation s'est déroulée en 2008, et la livraison est prévue au premier trimestre 2012. En raison de la destruction des maisons « Castors » qu'il implique, mais plus généralement en raison de l'effet négatif sur la qualité du cadre de vie (génération de trafic de transit avec son corollaire de pollutions, effet de coupure, perte d'un espace environnemental), ce projet routier a provoqué une importante réaction citoyenne, notamment de la part d'un collectif de riverains, l'Association des riverains du BUE (présentée dans la section « acteur » de ce travail). Des modifications du projet ont entre temps été apportées, actées par le comité de pilotage du projet urbain du Carré de Soie (suppression d'une contre-allée côté Est, renforcement du projet paysager, modification du positionnement de l'écran anti-bruit, etc.).

La seconde infrastructure majeure qui pourrait impacter directement le projet est la ligne de transport en commun A8 l'Est lyonnais. Inscrite au PDU, cette ligne est évoquée ainsi dans le PADD de 2005 (Grand Lyon, 2005 : 53) :

« Afin de viser une desserte de l'ensemble du territoire, passant notamment par un meilleur maillage, il faut prévoir, au-delà de la mise en place d'un système radial, le déploiement de lignes de rocade permettant d'évoluer progressivement du modèle de l'étoile vers celui de la toile : ce maillage s'appuie par exemple sur la mise en place de lignes structurantes Nord-Sud dans le Centre-Est ».

Cette ligne apparaît dans ce même document comme un support important du développement urbain de l'Est. L'un des objectifs consiste ainsi à *« structurer l'urbanisation autour des corridors urbains identifiés dans le SCOT (axes T2, T3, A8, route de Genas, route d'Heyrieux), considérés comme des secteurs prioritaires d'intensification du développement urbain permettant d'évoluer vers une ville plus mixte autour des axes de transports collectifs. »* (Grand Lyon, 2005 : 59). À l'échelle de l'agglomération, cette ligne traverserait la Porte des Alpes et croiserait la ligne de Tramway T2, elle permettrait également un rabattement vers les pôles d'échanges de la Gare de Vénissieux au sud (SNCF, Métro D et Tramway T4) et de Vaulx-en-Velin la Soie au Nord (Métro A et Tramway LEA). Elle pourrait enfin emprunter le tracé du Boulevard urbain Est, mais cette possibilité reste incertaine (dans le projet urbain du Carré de Soie, cet axe est imaginé quelques centaines de mètres plus à l'Ouest, au centre du quartier en projet).

À l'échelle de la commune de Vaulx-en-Velin comme à celle du projet urbain Carré de Soie, cette ligne revêt une importance considérable. Sa réalisation permettrait non seulement de combler le manque de liaison entre le Sud et le Nord de la commune, mais également de donner une structuration forte à tout le périmètre en projet. Il n'existe pas à ce jour de calendrier prévisionnel pour cette ligne.

L'évolution de la structure de maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain

Parmi les grandes inconnues, la structure elle-même de la maîtrise d'ouvrage est à prendre en compte. Aujourd'hui organisée sous la forme d'une mission dédiée, celle-ci pourrait à l'avenir évoluer vers une entité du type SEM (Société d'économie mixte), notamment en regard des ZAC à mettre en œuvre. Rappelons ici que la réalisation des ZAC peut être opérée soit en régie directe (ce sont alors les services de communauté qui la prennent en charge), soit par un aménageur *ad hoc* du type SEM (ou éventuellement SPLA – Société publique locale d'aménagement – qui constituent des SEM intégrées). Cette évolution probable de la structure de maîtrise d'ouvrage du projet est tout juste évoquée à ce stade du projet. Elle sera probablement décidée à l'issue des années de procédures (trois en principe).

La dernière grande inconnue est de nature conjoncturelle. C'est la dynamique macro-économique et ses implications sur les marchés fonciers et immobiliers locaux.

L'importance des effets de la crise économique survenue en 2008 sur le projet urbain du Carré de Soie justifie de la considérer comme un (entre-)acte en soi.

6.4.6. Entracte : le rôle de la crise économique

Le déroulement du projet urbain est très fortement dépendant du contexte macro-économique général. Comme le précisent deux chercheurs lyonnais (Verhage et Linossier, 2009 : 167), en période de croissance économique soutenue, des opérateurs privés peuvent être intéressés à porter des opérations entières (pour éviter toute ouverture de consultation, ils préfèrent agir avec anticipation en acquérant du foncier en amont). En revanche, en période de creux sur les marchés immobiliers, ils préfèrent laisser les activités amont plus risquées sur le long terme à la collectivité (préparation de l'assiette foncière et aménagement) et intervenir plus en aval, lors des phases de construction et de promotion.

La santé économique à l'échelle macro apparaît comme une incertitude et un risque également pour les acteurs publics. Les collectivités locales, dépendant des investissements privés et des rentrées fiscales (eux-mêmes déterminés par les conditions macroéconomiques), ne sont en effet plus en mesure d'opérer des stratégies économiques contra-cycliques, comme le rappelle Boino (2009).

Frein au projet...

D'après un observateur, le marché avant la crise permettait de « *faire tourner* » (il faut comprendre par là solliciter et faire intervenir les partenaires privés indispensables) simultanément dans les deux grands projets du Grand Lyon, Confluence et le Carré de Soie. Avec une conjoncture de marché difficile, le projet central de Confluence semble capter davantage l'attention des acteurs privés, au détriment du Carré de Soie. Pourtant, pour un urbaniste en charge du projet, « *c'est un faux problème. Ceux qui viennent là ils ne vont pas aller ailleurs et réciproquement* ».

La crise économique semble avoir une influence directe sur la maîtrise publique d'ouvrage. D'après un urbaniste périphérique au projet, « *avec la crise, les gens ne se battent plus. Si aujourd'hui ils avaient Nexity (le plus grand groupe français de promotion immobilière intégrée) qui leur disait – je vous reprends tout ça et je vous fait le truc, ils seraient contents... Ils essaient de le faire venir, ils n'arrivent pas...* »

...ou temps mort bienvenu ?

Une autre lecture de la crise économique est possible. Comme l'esquisse un adjoint au Maire de Villeurbanne, « *le temps de développement urbain est long. Ils (les opérateurs privés) étaient pressés hier, ils le sont un peu moins aujourd'hui avec la crise, ce qui nous donne le temps de nous y prendre mieux* ». Le ralentissement des

marchés, qui produit pratiquement mécaniquement un ralentissement du projet urbain, est considéré selon ce point de vue comme une opportunité pour rattraper un retard et des carences en terme de maîtrise publique. Ce temps mort, s'il n'est pas propice aux transformations physiques, l'est en revanche pour l'avancement des études, la consolidation des orientations en terme de projet d'aménagement et la réflexion sur les moyens et méthodes pour le réaliser.

Le tableau ci-dessous résume les principales étapes du projet urbain, depuis les années 1980 jusqu'en 2010.

1980	Fermeture de l'usine TASE.
1996	Rachat des terrains de l'usine TASE par un investisseur lyonnais.
1999	Lancement de la consultation pour l'implantation d'un cinéma multiplex.
2001	Décision de réutiliser l'infrastructure de chemin de fer de l'Est lyonnais.
2002	Organisation d'un colloque de l'INTA par la Ville de Vaulx-en-Velin. Organisation d'un workshop d'experts par le Grand Lyon. Consultation d'opérateurs pour le pôle de commerces et loisirs. Création de la Mission Carré de Soie par le Grand Lyon.
2003	Choix d'un opérateur pour le pôle de commerces et loisirs.
2004	Désignation d'un urbaniste en chef par le Grand Lyon. Lancement de tables rondes pour l'élaboration du projet urbain.
2005	Adoption des principes fondateurs du projet urbain. Diagnostic partagé des usages par Robins des Villes. Début des travaux de voirie.
2006	Enquête publique pour la modification du PLU. Ouverture de la ligne T3 (LEA). Rachat des terrains de l'usine TASE par un grand opérateur. Création d'un PAE pour les terrains de l'usine TASE.
2007	Finalisation du projet urbain. Prolongation du métro A, ouverture du pôle multimodal La Soie. Rénovation de l'hippodrome, début des travaux du pôle de commerces et loisirs. Destruction de l'aile Ouest de l'usine TASE.
2008	Mise en service de la station Vélo'v de La Soie. Début de l'aménagement d'espaces publics, rénovation d'immeubles existants (GPV)

2008 suite	Lancement de la concertation sur les secteurs TASE et Yoplait. – Crise économique –
2009	Ouverture du pôle de commerces et loisirs. Colloque international sur le patrimoine organisé par le CSR. Classement d'une partie de l'usine TASE par la DRAC. Ouverture de la maison du projet Carré de Soie.
2010	Ouverture de la ligne Rhônexpress Mise en service du parking relais. Décision de créer deux ZAC pour les secteurs TASE et Yoplait. Lancement des travaux d'aménagement du canal de Jonage. Démarrage du chantier du pôle de coopération et de finances éthique. Consultation pour le tronçon « La Soie » du Boulevard urbain Est.

Figure 33 : Tableau chronologique des principales étapes du projet

7. La nature de la pièce : conte de fée, tragédie ou match d'improvisation ?

L'objet de cette partie analytique est de questionner la nature de la pièce, c'est-à-dire d'évaluer d'une part dans quelle mesure le projet urbain du Carré de Soie peut être considéré comme un projet juste, et d'autre part d'estimer le degré de maîtrise de ce projet détenu par les acteurs publics qui le pilotent. Cette analyse se déroule en trois temps distincts. Le premier comprend une relecture du projet urbain comme dessein – l'*output* résultant de la mise en projet du Carré de Soie – tel qu'il est formalisé dans le plan-guide. Le second temps concerne l'opérationnalisation du projet urbain. On interroge alors les stratégies déployées par la maîtrise publique d'ouvrage à proprement parler et les enjeux qui y sont associés. Dans un troisième temps, on appréhende les effets (ou *outcomes*) de la mise en œuvre du projet urbain, en termes non seulement de processus mais aussi de transformation physique. On s'attache dans ce cas à la mesure des écarts entre le projet urbain et les effets de sa mise en œuvre, et aux implications de ces écarts en terme de justice. Afin de s'abstraire d'un jugement nécessairement trop précoce (la mise en œuvre du projet courra jusqu'en 2020 au moins), on se limitera à une mise en valeur des enjeux qui font aujourd'hui l'objet de controverses.

7.1. L'*output* : une relecture du plan-guide à l'aune de la justice urbaine

L'objet de cette partie est de questionner le projet urbain comme dessein émis par la sphère publique, formalisé sous la forme du plan-guide validé par les différentes instances politiques en 2005. Ce document d'orientation est analysé dans cette partie à l'aune de la justice urbaine (on aurait pu le juger en fonction d'autres ordres de valeurs, comme la rentabilité économique, la beauté, la fonctionnalité ou les demande sociales par exemple).

7.1.1. Une contribution à la réduction des inégalités spatiales

Les trois principes fondateurs du projet urbain du Carré de Soie – un projet de paysage, de mobilités et de mixités – vont dans le sens d'une production d'un nouveau quartier doté d'une grande habitabilité et destiné à un large éventail de catégories sociales. Prévoyant une densification autour d'un pôle multimodal de transport, associée à la réalisation d'équipements publics et de loisirs et à une valorisation patrimoniale, on

peut considérer « sur le papier » que le projet urbain du Carré de Soie est globalement en accord avec les exigences de la justice urbaine.

Le plan-guide prévoit précisément une qualification des cadres de vie par une action sur le patrimoine bâti et les espaces publics notamment. Il envisage aussi une diversification fonctionnelle, la création de micro-centralités et l'implantation de services et d'équipements publics pouvant contribuer « à la notoriété du site » (AABD, 2007 : 75). Il imagine enfin la production d'un nouveau quartier accessible et « passant », valorisant à l'intérieur du quartier une mobilité facilitée, et ouvert sur l'extérieur par une desserte exceptionnelle. Si l'on reprend la typologie proposée dans le premier livre de ce travail, on peut dès lors considérer que le plan-guide du Carré de Soie apporte d'une certaine manière une réponse à chacune des catégories d'inégalités territoriales (environnementales, morphologiques et urbanistiques, fonctionnelles et symboliques) et des inégalités d'accès.

En outre, le plan-guide du Carré de Soie prend en compte le contexte existant, en identifiant les enjeux résultant de la greffe du nouveau quartier : menace d'éviction planant sur les populations riveraines, quartiers en relégation nécessitant une intervention de requalification, etc. Le projet doit par exemple « apporter des réponses à la question du devenir des populations les plus défavorisées après les requalifications significatives du site » (AABD, 2007 : 41). Il répond ainsi dans ses orientations au principe de priorités qui a été proposé (pour rappel trois figures ont été proposées dans le premier livre en fonction de la situation : une priorité à la requalification dans les quartiers dégradés, une priorité à la prévention de l'éviction dans les quartiers à attractivité croissante, une priorité à l'équité sociale d'accès enfin dans les projets de nouveau quartier).

7.1.2. Une démarche qui prévoit une mobilisation large des acteurs

En terme de méthode proposée, le plan-guide – quoique relativement vague à ce sujet – considère l'expression et la prise en compte des avis de la population habitante et des acteurs économiques en place comme indispensable à la réussite du projet urbain : « il conviendra d'apporter une diversité des réponses avec, comme fil conducteur, la recherche d'un partenariat constant avec les acteurs du changement : utilisateurs, riverains, propriétaires, promoteurs, investisseurs... » (AABD, 2007 : 78). Le projet doit également être « fédérateur », « créer l'adhésion », etc.

Sur le papier on s'en aperçoit, le projet exposé dans le plan-guide va dans le sens d'une réduction des inégalités, d'une création de qualité urbaine partagée et d'une mobilisation de tous les acteurs économiques et sociaux. Cette rapide relecture normative du plan-guide constitue un apport très limité, et les procès d'intention

guettent l'analyste. Le plan-guide forme un catalogue d'idées, de mots, de dessins et de desseins, qui, tout en demeurant finalement relativement vague, peut néanmoins être considéré dans l'ensemble comme visant la production d'un nouveau morceau de ville « juste ». Validé par le politique, le plan-guide n'est toutefois doté officiellement d'aucun pouvoir contraignant (pas de principe d'opposabilité).

Les deux parties qui suivent ont pour but de questionner comment ces principes et orientations sont concrètement mis en œuvre, et d'évaluer si cette opérationnalisation du projet va dans le sens d'une production de justice urbaine.

7.2. L'opérationnalisation du projet : l'insaisissable metteur en scène

Avant d'évoquer les controverses provoquées par la mise en œuvre du projet urbain Carré de Soie, on souhaite ici questionner la mise en scène de la pièce. Autrement dit, cette partie a pour but d'évaluer dans quelle mesure les acteurs publics pilotent effectivement le projet urbain. Le pilotage du projet n'étant pas réalisé de manière identique dans le temps, on distinguera trois séquences : l'amorce, la stratégie de l'accompagnement des acteurs privés et enfin une tentative plus récente de reprise en main par la collectivité.

7.2.1. Amorcer le projet : la stratégie chaotique du coup par coup

Au début des années 2000, le Carré de Soie ne fait pas réellement l'objet d'une vision stratégique. Les premiers développements apparaissent comme des opérations orchestrées isolées, sans véritable logique d'ensemble. Chaotique, cette stratégie (ou peut-être vaudrait-il mieux parler de non-stratégie ?) repose sur le mode du coup par coup. Dans cette séquence, deux acteurs ressortent plus particulièrement : la figure de l'investisseur-spéculateur et celle du Maire de la Ville de Vaulx-en-Velin à cette époque.

Le jeu politique proactif du Maire de Vaulx-en-Velin

La « paternité » du premier acte du projet – la réalisation d'un cinéma multiplex métamorphosé en pôle de commerces et loisirs – est à attribuer dans une large mesure au jeu politique de l'ancien Maire de Vaulx-en-Velin. Comme le confirme un vice-Président du Grand Lyon, l'idée du pôle de commerces et loisirs « *est partie un peu avant que ce soit véritablement à l'agenda politique du Grand Lyon. Je crois que c'est parti d'une initiative de l'ancien Maire de Vaulx-en-Velin, qui a fait démarrer cette idée* ».

Le personnage en question a mis à profit deux avantages liés à ses engagements politiques : le premier étant d'être le vice-président de l'INTA (l'Association

internationale du développement urbain), le second d'être l'un des deux vice-Présidents du Grand Lyon alors en charge du dossier des multiplex. Ce personnage a d'une part été l'initiateur de l'expertise de l'INTA – qui a eu pour effet de participer au changement d'image du site – et d'autre part le promoteur actif de l'idée d'une localisation du multiplex sur le territoire de sa commune :

« On constatait à l'époque, au milieu des années 1990, que l'agglomération lyonnaise était sous la pression des opérateurs multiplex pour l'implantation de multiplex cinéma, et leur tendance était de se placer en dehors de la Communauté urbaine. Pathé avait l'intention d'implanter un multiplex à Jonas. La Communauté urbaine a fait une analyse, et a dit plutôt qu'il y ait des multiplex en dehors, qui nous phagocytent et avec lesquels on ne peut pas discuter, changeons de stratégie, rencontrons-les et offrons-leur des sites ou leur implantation pourrait être le déclencheur d'opérations commerciales, urbaines (...). Nous avons été deux vice-Présidents chargés de ce dossier-là, J. Moulinier et moi-même. L'idée, ça avait été de trouver des sites à proximité du périphérique. L'occasion faisant le larron, je me suis dit – pourquoi pas là ? Honnêtement on n'était pas très nombreux à y croire... Très vite on s'est dit un multiplex ça vient jamais tout seul, ça vient avec d'autres activités économiques, commerciales... »

Comme le dit non sans humour le personnage en question : *« les choses se font des fois dans le hasard...(rire)...après il faut qu'il y ait du politique qui sache saisir les hasards, ou les organiser, ou les provoquer... »*. Et de continuer : *« En politique, l'effet précède toujours la loi (rire)... L'objectif, c'était de créer un état de fait »*. Le rôle de l'exécutif vaudaix est alors proactif, il consiste à mettre en œuvre une stratégie du *« pied dans la porte »*, c'est-à-dire de faire venir le multiplex, puis d'anticiper et organiser ce qui s'apparente à une réaction en chaîne :

« Et après ça a été de se dire il (le multiplex) ne viendra pas tout seul. Des investisseurs comme Absis Sonae, Altarea, ING, c'est la Ville qui est allée les chercher... Il faut mouiller la liquette (...). Le leadership du projet, c'était la Ville, jusqu'à ce qu'on amène à la Courly Pathé plus les investisseurs, avec le panel de l'INTA... Ensuite on l'a refilé à la CU, qui a organisé le workshop, la consultation, etc... Il y avait pas mal de travail de fait. »

Comme il le décrit lui-même, son rôle du Maire a été un rôle de chef d'orchestre :

« Il a fallu organiser un jeu d'acteur d'une très, très grande complexité... il y a des mensonges de finesse à accomplir (rire) : ce que l'on dit à certains et pas à d'autres, dans quel ordre on le dit... Il faut apprécier à quel moment on informe qui. Par exemple la chambre des métiers et la chambre de commerce,

ce sont des partenaires importants, ils ont des voix délibératives à la Commission départementale d'équipement commercial qui donne les autorisations d'implantation des commerces, et même du Multiplex... Il fallait apprécier dans la chambre de commerce quelles personnes seront les plus réceptives à l'idée et à la réflexion. »

Le charisme et le capital social apparaissent comme des atouts utiles à la négociation au sein d'un système d'acteurs dont il faut bien connaître les spécificités pour arriver à ses fins.

Une absence – presque généralisée – de vision

Le périmètre du Carré de Soie n'a pendant longtemps fait l'objet d'aucun intérêt particulier, et ce de la part d'acteurs aussi bien privés que public. Un élu de Vaulx-en-Velin témoigne du désintérêt de l'économie privée : « *il y a 20 ans, qui s'intéressait à ce quartier à part nous ? Personne, aucun promoteur, aucun investisseur. Pour les investisseurs, on ne va surtout pas à Vaulx-en-Velin, à ce moment là (années 1980-90). Il fallait aller à la pêche...* ». D'après une urbaniste de la Ville de Vaulx-en-Velin, si le périmètre du Carré de Soie avait été identifié par la Ville de Vaulx comme un terrain stratégique, ce n'était pas le cas de la Communauté urbaine : « *le Grand Lyon ne s'est ému de la chose que lorsqu'ils ont appris que Pathé avait acheté les terrains* ». Pourtant, le projet de récupération de l'emprise des chemins de fer CFEL était dans les tiroirs depuis près de trente ans, mais il « *n'arrivait pas à sortir* ». Un élu de la Communauté urbaine en donne l'interprétation suivante :

« C'est une interprétation très politique... les transports en commun en site propre ont été développés dans notre agglomération à l'intérieur du périphérique. Le métro est sorti du périph, mais juste pour le laver, on a mis les ateliers à la Soie, on est allé à la gare de Vénissieux, pareil, même état d'esprit. Et donc la Communauté urbaine, et les majorités politiques qui se sont succédées jusqu'à ce changement de mandat (en 2001 donc, avec l'arrivée de Gérard Collomb), n'ont pas eu de stratégie de développement de la première couronne Est, et n'ont pas porté de politique structurante dans ce domaine là. »

L'absence de projet global va perdurer longtemps, comme en atteste un vice-Président du Grand Lyon :

« le projet du Carré de Soie part avec ces deux catalyseurs, le pôle multimodal et le pôle de loisir. Pour autant, il n'est pas encore affirmé comme un projet urbain global, puisque lorsqu'on rentre en concertation sur le pôle de loisir en 2003-2004, on n'a pas du tout de projet urbain et ça nous est très fortement reproché, en nous disant – vous mettez la charrue avant les

bœufs, vous amenez un pôle multimodal mais vous n'avez aucune idée de ce que vous allez y faire. »

Avec la réalisation du pôle multimodal, la volonté de la Présidence du Grand Lyon est alors de faire participer l'Est de l'agglomération. Mais, comme en témoigne l'un des urbanistes en charge du projet, *« l'orientation de certains politiques était de dire on fait le pôle de loisir et après on attend. Villeurbanne notamment »*. De nombreux élus locaux n'avaient à cette période pas réellement pris en compte les potentialités latentes du site. Favoriser l'avènement de cette prise de conscience a été la première tâche de l'urbaniste en chef : *« on ne savait pas très bien où on allait. Donc on a travaillé pour essayer de donner un peu de contenu à cette programmation urbaine, à travers des ateliers thématiques qui ont permis déjà de faire prendre conscience au plus grand nombre de ces territoires-là »*. Pour un urbaniste de la Ville de Villeurbanne, la décision de nommer un urbaniste en chef pour produire un projet urbain ne marque pas encore de véritable changement : *« Le projet de Dumetier était conçu pour habiller la décision économique-politico-stratégique de l'implantation, là, du pôle de loisir et commerce. Petit à petit on réalise que d'autres enjeux sont là, qui apparaissent tardivement »*.

Le manque d'anticipation sur les enjeux à venir peut également se lire dans la faible prise en compte du périmètre Carré de Soie dans la Convention ANRU signée en 2003 : *« la Cité M'Rhaba notamment, concernée par l'opération BUE menée par le Grand Lyon, est une opération qui aurait pu être prise en charge par l'ANRU, que Vaulx va devoir prendre en charge... Lors du moment stratégique, en 2003, quand on se demandait – qu'est-ce qu'on met dans la Convention ?, on a raté le Sud »* (une personne investie dans le GPV).

Une partie de l'explication permettant de comprendre l'absence de vision sur et pour le périmètre du Carré de Soie doit certainement être cherchée dans sa localisation périphérique – par rapport aux frontières institutionnelles – et dans la dynamique concurrentielle dans laquelle les communes sont plongées.

Des concurrences handicapantes pour un territoire « pluri-périphérique »

La situation, doublement périphérique par rapport aux limites communales comme nous l'avons évoquée dans le prologue du scénario, a pendant longtemps représenté un frein majeur au développement du projet urbain Carré de Soie. Pourtant, lorsque l'on s'abstrait de ces frontières invisibles, il apparaît spatialement comme idéalement situé pour accueillir une centralité secondaire d'agglomération. La Ville de Villeurbanne, pour un vice-Président du Grand Lyon, ne *« l'avait pas en tête l'enjeu du carré de Soie. C'est une commune dont l'essentiel est d'un côté du périphérique et y a un petit bout de l'autre côté. (...) Elle avait assez peu regardé ce territoire et était entrée un*

peu à reculons dans le projet du Carré de Soie ». L'enjeu pour Villeurbanne – qui a lancé quatre opérations urbanistiques majeures (Gratte-ciel Nord, le terrain des sœurs, la ZAC Maisons-neuves et le Carré de Soie) – consiste alors à hiérarchiser les priorités. On peut y lire d'une certaine façon la continuité d'une préoccupation « spatialement manifestée » de se distinguer de la ville-centre de Lyon en se développant comme ville à part entière. Jusqu'en 2007, pour les élus de Villeurbanne, Carré de Soie était une opération essentiellement commerciale, un pôle de commerce et loisir. Mais comme le précise un adjoint du Maire de Villeurbanne, « *ce pôle est concurrentiel avec le centre de Villeurbanne, et le projet de prolonger le Gratte Ciel au Nord de la rue Emile-Zola... Donc on laisse faire, c'est vaudaix* ». Un changement est néanmoins perceptible dès 2007 : le Maire nomme à ce moment un élu référent et un référent technique pour ce projet, ce qui marque un premier investissement politique et technique. Mais l'opération Carré de Soie, géographiquement proche du noyau communal, est ressentie avec passablement d'appréhension, comme en témoigne un adjoint du Maire de Villeurbanne :

« Pour le Carré de Soie, l'infrastructure, très forte, est exceptionnelle. Ce qui peut être dangereux pour les deux communes, au sens d'un déséquilibre... Les briques sont les villes, on a la chance à Villeurbanne d'avoir un cœur de ville extrêmement fort symboliquement...ça joue énormément pour contrebalancer le poids en surface de ces 500 hectares. Le projet Gratte Ciel Nord va doubler le centre, c'est ça qui organise toute la grande partie du territoire de l'agglomération. Or le Carré de Soie, si on le laissait prendre une ampleur sans penser au reste, comme on laisserait se développer un symptôme dans le cerveau, il rompt l'équilibre nécessaire ».

Progressivement, la représentation du Carré de Soie va changer dans l'esprit des élus villeurbannais. D'une opération commerciale isolée, ce site va être considéré comme une opportunité pour repenser le développement de l'Est communal. À la fin des années 2010, la vocation pour ce site – dans les mots d'un adjoint au Maire de Villeurbanne – devient celle-ci :

« Le Carré de Soie est à l'extrémité, car il y a un périphérique et un canal. Si on pouvait effacer une partie du périph' pour prolonger le cours Emile Zola, qui fait rupture, cette aggrafe urbaine aujourd'hui absolument pas lisible, si demain on fait une avenue pour passer dessus, ça change tout... Donc pour moi, le Carré de Soie, c'est l'entrée de Villeurbanne. C'est la porte Est de Villeurbanne, et l'entrée Est de l'agglomération ».

En ce qui concerne la Ville de Vaulx-en-Velin, celle-ci s'est davantage que Villeurbanne préoccupée de ce périmètre, et ce dès la fin des années 1990, mais cette portion du territoire communal passait néanmoins en ordre de priorité après les travaux

de renouvellement sur la ZUP Nord et le centre-ville. La logique de concurrence s'exprime également, y compris à l'intérieur même de la commune. Une personne du Service technique de Vaulx-en-Velin met en avant cet aspect menaçant de la manière suivante :

« On ne peut pas tout mener de front. Bonjour la catastrophe si on avait mis en concurrence le Sud et le Nord de Vaulx-en-Velin ! Le Nord ça marche, ça va, mais c'est compliqué de faire vivre des commerces ici. En 20 ans, on n'a que ça ! Aujourd'hui on se pose la question si le centre ne va pas être destabilisé par tout ce qui pourrait se développer au Sud. Heureusement qu'on n'a pas avancé le Sud plus tôt...on aurait déshabillé Pierre pour Paul ».

Comme aux autres échelles, comme on le verra, la stratégie pour s'affranchir du danger de la concurrence consiste à miser sur une diversification de l'offre, comme le précise cette même urbaniste :

« le Sud a toujours été une polarité, il ne faut pas jouer l'un contre l'autre. Il ne faut pas que le Carré de Soie deviennent le nouveau centre de Vaulx-en-Velin. Le centre, il est au Nord, c'est un développement en lien avec le Nord. C'est deux choses qui se construisent en même temps. Les zones en renouvellement du Nord sont des zones contractualisées avec l'ANRU qui sont des zones de politique de la ville, des opérations très spécifiques, on sait bien que sur les quartiers du Nord on ne pourra pas attirer les mêmes produits qu'au Sud. Alors, plutôt que de se passer d'un produit, autant le proposer à un autre endroit. »

Cette crainte associée au développement du Carré de Soie, est également partagée par d'autres communes, celle de Décines notamment, qui craint pour ses commerces de centre-ville. Comme le résume un urbaniste en charge du dossier pour le Grand Lyon, *« c'est des territoires d'enjeu d'agglomération...mais pour les communes c'est dans leurs confins, c'est pas sous la fenêtre du Maire. Le Maire de Villeurbanne a ses Gratte Ciel, celui de Vaulx son GPV, donc ils disent allez-y ! Tout le monde dit ça... »*. Pour un autre urbaniste en charge du projet, la situation à cheval sur deux communes est toutefois profitable pour le projet : *« heureusement on est sur deux communes, ce qui permet d'afficher le projet comme un grand projet d'agglomération (...). Heureusement, là y a un débat Villeurbanne – Vaulx-en-Velin qui dynamise un peu les choses »*.

À l'échelle de la Communauté urbaine, la perception du Carré de Soie est ambivalente, considérant ce projet comme une aubaine participant au développement de la métropole autant que comme une menace pour le noyau central : *« pendant longtemps,*

on avait interdit de parler de locaux d'activités et de bâtiments tertiaires sur le Carré de Soie, il fallait faire que du logement, et il fallait surtout pas que le développement du Carré de Soie fasse concurrence et à la Part-Dieu et à Confluence » (un urbaniste en charge du projet). Pour un urbaniste extérieur au projet, observateur du développement lyonnais :

« la logique des structures de décision urbaine de la Communauté urbaine (...) c'est le centre-ville d'abord. Il y a une espèce d'identité forte, il faut que Lyon soit internationale, on fait la Cité internationale, on fait Gerland... Ca veut donc dire que les élus d'agglomération (...) n'ont pas pris conscience que la démographie et l'avenir des villes est en périphérie. »

Pour la Communauté urbaine, le choix d'investir un projet se fait forcément au détriment d'un autre, et le choix résulte d'un arbitrage compliqué souvent controversé, comme en témoigne un vice-président du Grand Lyon :

« On sait qu'on va pas tout faire. On a deux milliards d'euros d'investissement par an au Grand Lyon, il va falloir les saucissonner, répartir... Il y a 250 projets des communes dans l'agglomération, on ne peut pas tous les faire en même temps, donc on fait des priorités... C'est des arbitrages, des discussions politiques, et puis il y a la volonté de faire ce qui est opération d'agglomération, comme Rives de Saône, et puis ce qu'il y a dans les communes.... Il y a forcément un compromis entre l'intérêt d'agglomération et l'intérêt local. »

La crise économique de 2008 va pousser plus loin cette logique du compromis. Pour un autre vice-président du Grand Lyon, *« s'il n'y avait pas la crise, on pourrait se dire que tout va bien, qu'il y a une demande, une concurrence telle que les prix vont rester stables. Avec la crise, il faut être d'autant plus prudent, et donc favoriser là où il y a des investisseurs qui sont prêts à s'engager »*. L'arbitrage effectué par la Communauté urbaine est donc, on s'en aperçoit, très directement influencé par les besoins, demandes et opportunités émises par les acteurs économiques privés.

Le projet Carré de Soie, handicapé en première phase par une situation triplement non-prioritaire (pour le Grand Lyon, Villeurbanne et Vaulx-en-Velin), démontre que la localisation du projet a un effet déterminant sur les conditions de son déroulement. Ce projet urbain est également révélateur du fonctionnement des relations entre les communes et la Communauté urbaine, laissant apparaître, pour chaque acteur institutionnel, la poursuite d'une stratégie considérant inévitablement comme prioritaire son développement propre. Un jeu concurrentiel entre les communes finalement moins arbitré par la Communauté urbaine – malgré une tentative de

régulation (produite par la mise en œuvre de la taxe professionnelle unifiée notamment) – que par les préférences des investisseurs privés.

Dans ce démarrage difficile, au coup par coup, du projet urbain Carré de Soie, un acteur visionnaire – un investisseur privé – va particulièrement bien tirer son épingle du jeu.

L'investisseur-spéculateur, visionnaire et gagnant

L'entreprise de promotion immobilière Résidence-Prestige est sans doute l'acteur (au sens d'institution) qui a fait le plus preuve de vision stratégique et de capacité d'anticipation. Voici comment son président explique son choix d'intervenir dans le périmètre du Carré de Soie :

« tout développement d'agglomération, à quelque niveau que ce soit, qui ne s'articule pas à travers le déplacement, est condamné à l'échec. J'ai choisi le Carré de Soie pour une raison simple : il y avait là la ligne de chemin de fer de l'Est qui était complètement abandonnée. Et on sait que le problème de toutes les collectivités, c'est l'expropriation. Quand vous avez une ligne qui traverse d'un point à un autre toute l'agglomération et qui va jusqu'à Grenoble, et que cette ligne appartient à une structure étatique, vous savez que le déplacement, peut importe le temps qu'il mettra, se réalisera à un moment ou à un autre. »

La potentialité – quatre hectares de terrain en semi-friche localisé autour de l'usine TASE désaffectée, le long de la ligne des anciens chemin de fer de l'Est – est débusquée : *« je sais, c'est incontournable, que si on a un transport qui s'installe dans un environnement, on est certain qu'à un moment donné, la val...(eur) enfin la situation périphérique va se transformer. Donc j'ai acheté ce terrain, en 1996, on m'a pris alors pour un illuminé... »*. Le terrain acheté par cet investisseur était alors en vente depuis des années, mais personne ne voulait l'acheter. Pour cet investisseur, le travail ne fait alors que commencer. Il faudra pas loin de 10 ans de portage et de négociation avant que le foncier acquis ne devienne réellement un terrain de développement urbain : *« j'ai conservé les terrains, et je voulais les louer mais l'état ne me permettait pas de la faire, et je me suis dit si c'est pas moi qui vais à la ville, c'est la ville qui viendra à moi, et pour l'instant ça ne mange pas de pain de ne rien faire. J'ai gelé, payé toutes les fiscalités qu'il fallait payer pendant toutes ces années, et puis j'ai attendu »*. Économiquement, cette attente représente un risque important : *« on était dans une zone marchande fiscalement, je payais quasiment 800'000 francs par an de taxe foncière sur des lieux qui étaient en friche »*, ce qui correspond pour dix ans de portage à plus d'un million d'euros. *« Au départ on m'a pris pour un illuminé. Quand 8 ans après on a vu que le pôle multimodal allait s'installer en face de chez*

moi, on m'a pris pour un initié, ce qui est complètement fou ». Pendant cette période, le travail de l'investisseur consiste à convaincre politiques et services techniques de la valeur stratégique de ce terrain, à grand renfort de prophéties auto réalisatrices et d'une rhétorique bien rôdée de l'intérêt général (l'intéressé a mentionné ce terme pas moins de douze fois (!) lors de notre entretien, soit infiniment plus que tous les acteurs publics dont la mission consiste précisément à le défendre). L'intérêt général est alors invoqué non seulement pour changer l'affectation du sol, mais également pour obtenir des droits à bâtir avec une haute densité :

« Il a fallu se battre pour ça. Très concrètement, il a fallu faire changer d'affectation, d'industriel à du logement. Il a fallu se battre très fortement, parce qu'aujourd'hui, malheureusement, on a des gens qui ont un regard urbain qui s'inscrit sur du très bas, sur du très végétal, mais ça, à mon sens, ça fonctionne sur de l'inter-station, mais ça ne peut pas fonctionner sur des pôles d'arrêt. Il a fallu que je me batte très, très, très fort pour avoir du R+5+attique. Alors que pour ma part j'aurais été très favorable à ce qu'on ait du 8, 10, 12, 15 étages. Parce que ça me semblait à cet endroit-là un acte fondateur de regroupement, d'identification, et ensuite que l'on fasse une courbe de Gauss pour descendre et remonter au droit des stations...ça me semble être le véritable sens urbain. »

Le jeu d'acteur entre le promoteur-investisseur et les élus est à ce moment décisif pour obtenir l'inscription au PLU, le promoteur en parle comme d'une action *« menée en convergence avec les politiques »* (soit avec le Maire de Vaulx-en-Velin et le Président du Grand Lyon en particulier) : *« on ne peut pas toujours être au forceps, on ne peut pas être en permanence à discuter les choses en étant dans une situation où on est obligé de démontrer que l'intérêt général fait que de toute façon ça devra se faire »*. Ce jeu d'acteur se manifeste dans des relations de co-dépendance bien comprises : *« on ne peut pas, dans quelque environnement que ce soit, se croire investi du pouvoir de faire les choses seul, c'est pas possible. Vous avez une mosaïque de gens, un croisement de compétences qui font que si vous voulez être capable d'amener un projet vers le succès, il faut y réfléchir ensemble, construire ensemble... »*.

Le jeu de l'investisseur consiste aussi à ce moment-là à provoquer un changement de regard de la part des politiques sur leurs territoires : *« j'ai eu un rôle de déclencheur...ça a permis de montrer aux gens que si on prenait un peu de hauteur, cette zone en friche devenait une chance historique pour l'agglo »*. Une fois les élus convaincus, il a fallu pour cet acteur *« se battre aussi contre les services, qui eux n'avaient pas le même regard »*. L'investisseur mène une véritable course contre la montre : *« l'objectif dans lequel je considérais qu'il fallait être, pour l'intérêt général, et je le dis bien, d'une manière constante, dans l'intérêt général...(c'est qu') il fallait*

aller vite, pour être le pendant à Confluence ». Une vitesse recherchée aussi, sans doute, pour minimiser des années d'attente fiscalement lourdes à porter.

À partir de 2003, suite à la décision de réaliser un tramway et un pôle de commerces et loisirs, l'intérêt des grands acteurs de l'immobilier se fait sentir :

« ils sont tous venus en me faisant des propositions à des montants de plus en plus haut, à partir de 2003. Dès qu'il y a eu cette notion de pôle multimodal qui allait s'installer, ça a explosé, j'ai eu tous les promoteurs qui comptent sur la place et en Europe qui se sont approchés de moi pour m'acheter du droit à bâtir. Ces personnes-là me donnaient toutes pas seulement des prix convenables, mais des très bon prix (...). Toutes les personnes qui me proposaient d'acheter me disaient – on achète lorsque le droit à bâtir devient définitif et qu'il n'y a plus le recours des tiers, ça veut dire pour ça il faut déposer un permis de construire, obtenir ce permis de construire, il faut que le recours des tiers soit purgé et après on va vous payer. »

L'investisseur, propriétaire des terrains, est alors face à un dilemme :

« Le calcul que j'ai fait c'est de dire ça, ça va prendre trois ans. Et compte tenu de la volatilité économique dans laquelle on était, j'ai préféré vendre avec des garanties immédiates à un prix beaucoup, beaucoup moins important, mais tout de suite (...). J'ai proposé à trois grands professionnels, dont un européen, de m'acheter les terrains avec un droit à bâtir inscrit dans le PLU, mais sans condition suspensive de permis de construire ».

Décidant de ne pas réaliser l'opération en entier comme prévu initialement, il attend alors la modification du PLU – qui intervient en 2006 et qui porte sur 75'000 m² de SHON – pour vendre les terrains, la même année, au promoteur Bouwfound-Marigan, avec à la clé un gain financier sans aucun doute considérable. La stratégie menée par cet investisseur-promoteur peut, après coup, être considérée comme extrêmement « payante », les terrains s'avérant en effet très compliqués à développer, en raison notamment des « contraintes » patrimoniales associées à l'usine TASE et de la conjoncture économique difficile qui suivit.

Pour mener à bien son opération, cet acteur a démontré un sens tactique et une grande capacité d'anticipation. Menant une stratégie risquée, impliquant l'animation d'un jeu d'acteurs à la fois long et complexe, il lui aura fallu convaincre responsables politiques, services techniques et partenaires économiques, de la faisabilité et de l'intérêt de son opération, et que le développement proposé bénéficie, au final, à tous. Une rhétorique de la justice et de l'intérêt collectif fort lucrative...

Avec la réalisation du pôle multimodal, et la présence d'investisseurs privés sur le secteur de l'usine TASE, le périmètre du Carré de Soie est pris, au début des années

2000, dans une dynamique soutenue, portée essentiellement par le privé. La position des acteurs publics de la maîtrise d'ouvrage, en particulier de la Présidence du Grand Lyon, est alors de laisser les acteurs privés faire la ville au Carré de Soie, tout en cadrant le développement au coup par coup à l'aide du projet urbain.

7.2.2. Accompagner le développement : la stratégie du laisser-(le privé)-faire

Depuis le début des années 2000 et pratiquement jusqu'à la fin de la décennie, la vision de la Présidence du Grand Lyon pour le développement du Carré de Soie est de nature libérale. On pense alors que la loi du marché, avec quelques corrections, suffit pour y faire la ville. Pour un urbaniste en charge du projet, *« on est tout au début d'un processus de l'Est lyonnais, à son démarrage. On démarre, on démarre, et un jour on se dira oui il faut mettre les moyens. On est plutôt dans la période de pré-commercialisation de l'Est lyonnais et du Carré de Soie, et le jour où on sentira que ça prend un peu de consistance, les choses s'inverseront »*. Cette prophétie s'est réalisée dix ans plus tard environ, comme on le montrera dans la section suivante. Mais avant ce changement de stratégie, l'incertitude sur les modalités et les temporalités du développement d'un secteur suburbain complexe, associées à des finances communautaires limitées, pousse pour une maîtrise publique que l'on peut qualifier de faible :

« les procédures publiques sont telles, que lorsque vous empilez les délais, ne serait-ce que pour les marchés publics, les délais de consultation, et pour attribuer un marché de maîtrise d'œuvre, d'étude, de réalisation, c'est extrêmement long, et je pense que ça fait peur aux élus. Eux, ils sont élus pour six ans, et c'est un délai qui est quasiment incompatible avec la commande publique (...). Un élu, Président d'une Communauté urbaine, qui est convaincu du bien fondé du développement d'un projet urbain de cette ampleur-là, il a deux freins. Il dit – dans ces délais de la commande publique je n'y arriverai jamais et dans la finance disponible non plus. Donc lui il essaie de créer un partenariat avec les opérateurs privés, en disant – c'est pas la peine que je me substitue à eux pour des acquisitions, si j'arrive à m'entendre avec eux et qu'ils achètent les terrains et font les opérations, et bien tant mieux. » (un urbaniste associé au projet)

Ainsi, comme le relève un urbaniste de la Mission, lorsque les promoteurs d'Altarea annoncent qu'ils vont investir 120 millions d'euros pour réaliser un pôle de commerces et loisirs, cela signifie que *« la banlieue a de la valeur, puisqu'il y a des gens qui sont prêts à mettre des ronds... Le fait qu'ils soient là conforte Collomb dans sa position de dire on fait quelque chose pour la première couronne, et quand on lui disait attendez*

on va faire des études, il disait non, on ne fait pas d'études, il y en a qui veulent y aller, on y va ». L'opérationnalisation du projet urbain Carré de Soie est ainsi engagée sans véritablement d'outil, avec pour seuls documents de référence le PLU et le plan-guide. Cette manière de faire, pratiquement expérimentale, repose sur un urbanisme que l'on peut qualifier de communication et de négociation.

Réaliser le projet « sans outil » : un urbanisme de communication et de négociation

La mise en œuvre de cette forme d'urbanisme peut être appréhendée, en terme de maîtrise publique d'ouvrage, par quatre caractéristiques, qui sont détaillées dans cette section. Il s'agit premièrement pour la collectivité de créer les conditions cadres pour rendre le site en projet attractif. L'attraction des investisseurs par un urbanisme communicationnel forme la seconde caractéristique. La troisième concerne les arbitrages à produire entre la maîtrise du programme et la souplesse programmatique. Tout cela impliquant en terme de pilotage opérationnel – c'est la quatrième et dernière caractéristique – une forme de « navigation à vue ».

Créer les conditions pour rendre le site attractif pour les investisseurs

Comme l'ont montré Verhage et Linossier (2009 : 164-165), lors du lancement de l'opération, le rapport risque/revenu n'est pas suffisamment attractif pour intéresser des aménageurs privés. La collectivité, qui souhaite le développement du site, est dans l'incapacité de prendre en charge toute la maîtrise foncière, puis de réaliser la viabilisation et l'aménagement, en raison de l'ampleur du site (qui impose de découper le projet en plusieurs opérations) mais également des incertitudes concernant la réalisation d'une opération dans ce secteur suburbain. Comme le dit un vice-Président du Grand Lyon, « *c'est pas simple de faire de la ville dans les banlieues, de faire de la vraie ville dans des territoires industriels (...). C'est des voies un peu nouvelles pour nous* ». La stratégie que décide de suivre la collectivité pour lancer le projet est de créer les conditions permettant de rendre le site attractif pour des investisseurs, en jouant précisément sur un rééquilibrage du rapport risque/revenu. Selon un vice-président du Grand Lyon,

« la volonté publique c'est aussi de faire faire les partenaires. C'est du partenariat privé-public. Aujourd'hui il y a aussi des contraintes financières, on ne peut pas dégager, on ne peut pas racheter 150 hectares pour dire on les reconstruit. Donc on facilite l'arrivée des investisseurs, on les met en contact avec les entreprises qui veulent bouger, c'est plutôt ce fourmillement d'idées qui fait que le projet avance. Sur le Carré de Soie, la maîtrise du foncier n'était pas l'élément déterminant. La preuve, c'est que ça se fait sans élément déterminant. »

Outre des effets d'annonce – le Président du Grand Lyon a présenté le Carré de Soie dès son premier mandat (en 2001) comme un projet urbain « prioritaire » – la collectivité agit par des investissements visibles sur le territoire : réalisation d'infrastructures ou d'équipements publics, engagement de travaux sur les réseaux ou la voirie, etc. Autant de manifestations d'une détermination politique capable de convaincre les investisseurs que le développement du site est en marche et sera effectivement non seulement suivi, mais entraîné et dynamisé par la collectivité. Ce rôle d'accélérateur de projet et de succession des investissements dans le temps, entre public et privé, est souligné par un vice-Président du Grand Lyon :

« Vu la surface concernée, 150 hectares, c'est le privé qui amènera le maximum d'argent sur la table, après il récupèrera ce qu'il pourra. Aujourd'hui, on peut considérer que c'est le public qui a amené le plus, avec les transports en commun, les réfections de voirie à hauteur de 21 millions d'euros... mais Carré de Soie ou pas Carré de Soie, il aurait fallu refaire les voiries, donc c'est pas perdu. Il fallait aussi y aller à Saint-Exupéry... Alors on y serait allé, plus ou moins vite. Mais l'investissement public, il est général, c'est plutôt un partenariat équilibré entre ce qu'amène la collectivité et ce qu'amènent les investisseurs privés... C'est pas le Grand Lyon qui allait refaire l'hippodrome, ou faire le centre commercial. Après, c'est au privé à assurer sa rentabilité... »

Pourtant l'investissement préliminaire de la collectivité ne suffit pas toujours, et comme le dit Boino (2009 : 121), « l'opération Carré de Soie (...) a eu du retard par rapport à ce qui était envisagé, car elle dépendait de l'arrivée d'investisseurs privés qui se firent attendre ».

Séduire les investisseurs : un urbanisme communicationnel

En plus d'assurer des conditions minimales, la collectivité doit mettre en œuvre une démarche proactive pour séduire les investisseurs. Pour le vice-Président du Grand Lyon en charge des grands projets, le développement du projet Carré de Soie est ainsi possible et faisable

« parce que l'agglomération lyonnaise s'est trouvée dans une perspective de développement, d'accueil d'investisseurs européens ou mondiaux... qui a été largement développée sous l'action de Gérard Collomb. Ça s'est traduit par des investisseurs, des gens prêts à investir sur le terrain à la fois dans des bureaux... Son projet est de replacer Lyon dans la compétition européenne, et il se défend pas mal... Chercher des investisseurs c'est déjà leur vendre l'attractivité, le potentiel de l'agglomération (...). Moi j'ai eu l'occasion au mandat précédent d'aller aux Etats-Unis, où on a quand même fait Chicago,

Philadelphie, New York, où on a rencontré différents corps constitués, différentes associations d'entrepreneurs et d'entreprises. On a pu vendre le Grand Lyon et ses capacités, le Président l'a très bien fait... Il faut aller chercher, rien ne vient tout seul, surtout avec la crise économique. »

Cet aspect communicationnel est au cœur du travail politique de portage dans la maîtrise publique d'ouvrage. Il semble déterminant, à tel point que pour un urbaniste en charge du projet, quand « *Collomb en a parlé, ça se fait. À Gerland, je me souviens, il ne se passait rien, car Raymond Barre ne parlait que de Confluent. C'est l'image, c'est le buzz, le fait d'en parler fait que. Tout le monde est un peu grégaire... Si Bouwfound en a parlé à ce prix-là, c'est parce qu'on en parlait* ». Pour un vice-président du Grand Lyon, la collectivité, « *elle ne peut que aider les prises de contact. C'est son rôle de manager, de dire il y a du potentiel est-ce que ça vous intéresse ou pas ?* ».

Le degré de force du portage politique sur le projet se lit dans le degré de communication qui l'entoure, l'enjeu consistant – pour reprendre les termes d'un urbaniste de la Mission – à faire rentrer le Carré de Soie « *dans la tête des gens* », un territoire « *compliqué à comprendre, très grand, éclaté, avec des effets de coupure* ». Pour les promoteurs immobiliers déjà en place, qui peinent à développer leur programme, cette phase de communication est clairement insuffisante pour le projet du Carré de Soie :

« Sur Confluence, ils ont sorti une tonne d'images plus belles les unes que les autres, après on les a retravaillées commercialement. C'est ce qui manque au Carré de Soie, parce que moi je fais du logement...il faut projeter une image forte. C'est ce que je leur ai dit, il me faut pour ce site en première tranche, en intégrant les voisins, parce qu'ils en ont besoin, il faut clairement que dans l'esprit des lyonnais ce soit un quartier d'avenir. Pour l'instant c'est un chantier. Ils n'arrivent pas à faire ce changement d'image, parce qu'il n'y a pas de communication dessus. Et là, j'ai besoin de marketing territorial, c'est pas moi qui vais le faire (...). L'année dernière, ils nous disaient – Carré de Soie sera en avant au MIPIM à Cannes. Ils ont présenté le Carré de Soie, mais il n'y a eu aucun relais derrière, au niveau local, opérationnel, c'est-à-dire un plan guide qui va dire ce qui va se passer dans le temps, et surtout accompagné avec des actions de communication, comme on l'a fait sur Confluence. Et après ils peuvent aller chercher des investisseurs... Faut pas attendre que les gens viennent. S'ils ont un plan qui est intéressant, si on met en place une démarche de marketing forte, on y arrivera... ».

Communiquer, « faire le buzz » par des effets d'annonce, diffuser des images de synthèse séduisantes, telles sont les expressions d'un portage politique fort dont les

développeurs privés ont besoin pour investir le projet. Dans un projet piloté sans outil public, le processus de développement s'apparente à un passage de relais entre la collectivité et les partenaires privés. Un relais qui ne peut se réaliser effectivement qu'à la condition que les élus expriment et démontrent de façon continue leur volonté de faire.

Créer des opportunités, maintenir une souplesse programmatic

La stratégie de la maîtrise d'ouvrage exercée en première phase dans le projet urbain Carré de Soie consiste, en caricaturant, à créer et saisir des opportunités. Une stratégie déjà éprouvée pour la réalisation du pôle de commerces et loisirs, comme en témoigne un élu de Vaulx-en-Velin :

« Le Carré de Soie a été conçu comme un projet de densification, avec une promotion commerciale...on ne va pas cracher dessus, entre nous le pôle de Pathé, 40 commerces, c'est une opportunité pour pouvoir construire un quartier de ville autour. L'enjeu est de bénéficier d'investissements privés, car cela rejaillit sur des politiques d'intérêt général. Mais on n'est pas naïf, c'est un grand groupe dans le marché qui cherche à faire du bénéfice...en 1999, on parlait d'un pôle culture et loisir... On s'en fout, on l'a eu, c'est bien, au niveau de l'image on a eu une focale très appuyée ».

De l'avis d'une urbaniste de Vaulx-en-Velin, *« le pôle de commerces et loisirs c'est un objet, en soi pas intéressant, mais c'est une locomotive »*. Un départ chaotique, enclenché selon une logique opportuniste qui était probablement nécessaire au démarrage pour un vice-Président du Grand Lyon :

« Charrier (l'ancien Maire de Vaulx-en-Velin) a eu cette intuition, il a anticipé un peu le prolongement de LEA, a réussi à faire venir le Multiplex, au niveau des instances décisionnelles du Grand Lyon et de l'État, puis l'hippodrome, la requalification des berges du canal de Jonage (...). Ça a démarré comme ça, et finalement tant mieux. Car sinon je ne suis pas certain que ce projet aurait démarré... ».

Il ressort de la maîtrise d'ouvrage publique une volonté de réaliser le projet, mais sans y consacrer trop de moyens. Cette stratégie minimaliste implique une grande souplesse en terme de prévision programmatic :

« Il faut assurer les bases. C'est comme un promoteur, quand il lance un programme d'habitation, il commence à construire quand il a commercialisé 30 à 40% des appartements, pas avant. Après, il y a un peu d'aventure industrielle, d'aventure économique. Mais c'est vrai qu'il faut être souple par rapport à l'accueil à faire pour telle ou telle activité, telle ou telle entreprise,

effectivement il ne faut pas se mettre des cadres trop bornés parce que sinon ça risque de ne pas se faire. On ne peut pas laisser les choses vides. » (Un vice-président du Grand Lyon).

En ce sens, comme le rappellent Verhage et Linossier (2009 : 164-165), la réalisation du Carré de Soie résulte d'une véritable co-production public/privé, sans pour autant reposer sur un partenariat au sens juridique du terme. Le souci d'efficacité guide la recherche de compromis, dans une dynamique d'interaction suivie avec les investisseurs. Les références au déploiement d'une rationalité pragmatique de la part des élus en charge de la maîtrise d'ouvrage est constante. C'est le cas par exemple par rapport au débat sur les densités dans l'opération de Bouwfoundis-Marignan :

« Il y a le projet de l'architecte et après il y a la réalité des choses. (...) Il faut des fois aider un petit peu. On peut considérer que c'est dommageable, mais c'est aussi une forme urbaine, il faut aussi produire à un coût pas trop élevé pour que les gens puissent faire leur parcours à l'accession. On n'est quand même pas dans l'absolu du parfait, il faut faire des compromis, à la fois sur la sociologie existante. Moi, très honnêtement, je préfère avoir un R+5 avec quelques dépassements, à un prix qui permette à des gens de se loger, ce qu'ils n'ont pas aujourd'hui (...). Et quand on regarde le projet de Dumetier, c'est pas parce qu'il y aura un îlot plus haut que l'autre que le projet sera défiguré. » (Un vice-président du Grand Lyon)

La fabrique négociée de la ville nécessite de créer des opportunités pour réaliser des partenariats avec les acteurs privés indispensables au projet, et oblige à des compromis pour répondre aux exigences de rentabilité du privé en les conciliant avec la poursuite de l'intérêt collectif. Pour une urbaniste de la Ville de Vaulx-en-Velin, « on peut être critique sur ce genre d'opérations, mais la ville c'est aussi ça. On a de grands objectifs, et puis il y a des choses qui arrivent comme ça, on les prend, et c'est pas plus mal (...). Il faut aussi composer avec ce genre de chose ». En terme de suivi opérationnel, ce mode de pilotage implique une veille constante – « une navigation à vue » – pour « garder le cap » tel qu'il a été fixé dans les orientations du projet.

Une navigation à vue

Le choix de la collectivité de laisser faire le projet urbain Carré de Soie par le privé à l'aide plan guide comme seul outil « est une manière de faire la ville particulière », pour l'architecte-urbaniste en charge du projet :

« L'idée de la collectivité, c'est de dire on laisse des opérateurs acheter des terrains, et après on essaie de négocier avec eux la manière de développer des opérations sur leurs terrains, pour voir si la Ville ou la Communauté urbaine doit intervenir un peu ou beaucoup (...), et à partir de là, on passe un

accord sur un principe de projet qu'ils développeront. Et pour qu'ils se développent, le seul outil qu'à la collectivité c'est de modifier le PLU, de faire évoluer son règlement d'urbanisme pour que les choses puissent se passer. »

Or comme le rappelle un urbaniste expérimenté que nous avons rencontré, le PLU c'est « *un bon outil, mais tout est dans le rapport de force, dans la confiance avec le promoteur* ». Et de continuer « *tu peux pas imposer, il n'y a aucune règle dans le PLU, c'est marqué zone constructible, il y a une densité, une hauteur, mais on ne te dit pas de respecter les alignements...le propriétaire du terrain fait son projet, et si tu l'emmerdes il va ailleurs, ce qu'on veut éviter car on a besoin de lui.* »

La position du pilote de projet est très délicate. Deux exemples permettent de mettre en avant cette navigation à vue. Le premier est le « *sauvetage de l'hippodrome* ». L'architecte-urbaniste chef de projet a dû convaincre en effet de l'intérêt de conserver cet équipement : « *le Maire de Vaulx, au moment où j'ai démarré, il était prêt à ce que l'hippodrome se délocalise et de vendre les terrains à des promoteurs* ». Le second exemple a trait à la mobilité deux roues, une autre « *bataille gagnée* » pour l'urbaniste en chef : « *dans la programmation du parc-relais de la Soie qui va se construire, il y aura 500 places pour les voitures et 500 places pour les vélos. Ça c'est un truc je l'ai vendu comme ça. Ah ouais, ils ont trouvé ça bien, plus comme un slogan publicitaire que comme une réalité* ». Cette méthode de maîtrise d'ouvrage, souple et incertaine, n'est pas sans danger, de l'avis du principal pilote du projet :

« On navigue à vue, c'est quand même très nouveau et très particulier. Quelle confiance on peut avoir dans ce principe de fabrication de la ville ? Est-ce que c'est un bon principe ? Est-ce qu'on a bien analysé toutes les difficultés auxquelles on va devoir faire face ? Est-ce qu'on a mesuré les conséquences économiques ? Parce que, le vœu pieux qui consiste à dire qu'il faudrait faire supporter le moins possible d'investissement à la collectivité, est-ce qu'on a bien mesuré ce qui allait en découler ? »

Cette question centrale pour notre travail est discutée dans le chapitre 8 portant sur les *outcomes* du projet.

Une maîtrise d'ouvrage fragmentée

En terme de pilotage, la mise en œuvre du projet sans outil se traduit également par une structure de maîtrise très fractionnée, comme le montre la figure suivante. Au moins cinq acteurs publics différents sont concernés (et à terme un nombre bien plus important d'acteurs privés).

Maîtrise d'ouvrage publique	Conseil général du Rhône	Tramway express Leyslys
	Communauté urbaine du Grand Lyon (Mission Carré de Soie, Agence d'urbanisme et DGDU)	Résidence Saint-André, Ilot Poudrette, sites TASE et Yoplait, secteur Bôlhen et BUE, secteur EDF et aménagement des berges du canal de Jonage, Maison du projet
	SYTRAL	Pôle multimodal de transports en commun
	Ville de Vaulx-en-Velin	Espaces et équipements publics locaux
	Ville de Villeurbanne	Espaces et équipements publics locaux (Place de la Paix)
Maîtrise d'ouvrage privée	Altaréa (groupe spécialisé dans les opérations de centre commerciaux notamment)	Pôle de loisirs et de commerces
	Alliade (groupe impliqué dans la construction et la gestion de logement social et le renouvellement urbain notamment)	La Balme, Résidence des Brosses, Résidence André Chénier
	Sollar (entreprise sociale pour l'habitat)	Espaces extérieurs des grandes cités TASE
	Premier Plan / Rhône Saône Habitat (bureaux et commerce / société anonyme coopérative de construction)	Pôle de coopération et de finances éthique

Figure 34 : Maîtrises d'ouvrages publiques et privées dans le projet urbain Carré de Soie (état 2010)

Cette fragmentation de la maîtrise publique d'ouvrage complique la mise en cohérence des opérations, tant du point de vue du processus que de celui des transformations physiques engagées sur le territoire. Les problèmes de coordination s'expriment sur plusieurs thématiques, et causent tout le moins des lourdeurs de procédures et une perte de temps, voire des incohérences clairement nuisibles au projet. On abordera trois secteurs pour lesquels s'expriment ces difficultés : la recherche d'investisseur, la planification des infrastructures de transports collectifs et l'aménagement des espaces publics.

La recherche d'investisseurs, premièrement, n'est pas intégrée dans les compétences de la Mission dédiée. C'est une autre entité du Grand Lyon, la Direction du développement économique et international, qui a pour tâche de réfléchir aux secteurs économiques comme cibles potentielles que doit viser le projet urbain (pour le Carré de Soie, il s'agit notamment de l'économie solidaire et des *cleantechs*) ; un

« *outsourcing* » de compétence qui implique une dynamique de collaboration par aller-retour.

En ce qui concerne les transports collectifs, la coordination avec le développement urbain démontre un certain nombre de problèmes et d'incohérences. L'organe en charge du développement du réseau, le SYTRAL, se situe dans une logique de transport uniquement, et non d'aménagement. Cet organe n'est ainsi pas en mesure de contrôler les effets territoriaux provoqués par la réalisation de nouvelles infrastructures de transport, comme par exemple de récupérer une partie des plus-values foncières pour les réinjecter dans le projet urbain. Par ailleurs, pour le cas du Carré de Soie, le SYTRAL a vendu tardivement (en 2008 !) des terrains inexploités – très stratégiquement situés le long de la ligne de tram, dans un périmètre de projet urbain – à un acteur privé, et ce alors que ces terrains auraient dû logiquement être valorisés par la collectivité. Une opération incompréhensible aux yeux des techniciens : « *on s'est un petit peu offusqués quand même...on met un sursis à statuer, on n'accorde pas de permis de construire...et les politiques nous ont très clairement dit – vous vous démerdez, on s'en fout, il faut qu'il ait son permis...* ».

La gestion de la production de l'armature des « vides » est également fragmentée. Le Grand Lyon prend à charge les principales voiries, alors que l'aménagement des rues et autres espaces publics est assuré par les Villes. En considérant qu'un projet urbain se construit avant tout par ces « vides » – soit par les espaces publics et les autres espaces non bâtis – ce fractionnement peut être considéré comme une menace sur la cohérence d'ensemble de l'opération. Dans une maîtrise d'ouvrage idéale, une seule et même personne (au sens physique et moral) devrait être détentrice des trois fonctions complémentaires principales : établir la vision globale d'une part, et intervenir comme architecte-urbaniste-conseil pour évaluer les opérations de construction d'une part et les opérations portant sur l'espace public d'autre part. L'architecte-urbaniste en chef du projet Carré de Soie détient les deux premières fonctions, mais pas la troisième :

« Moi-même je n'ai pas dans cette affaire-là le pouvoir que je devrais avoir. Sur Carré de Soie, si j'avais un maître d'ouvrage fort, bien structuré et que j'étais son architecte-urbaniste en chef, j'aurais vraiment du pouvoir et j'aurais une vision globale des choses...je serais incontournable. Or, comme il y a des tas de choses qui se passent que la Mission Carré de Soie maîtrise plus ou moins, moi il y a des tas de choses qui m'échappent, des tas d'initiatives...Je n'ai pas l'information, je ne suis pas là lors des négociations, j'ai l'information après coup...c'est vrai qu'on est dans un système très flou, très ambigu (...). Ils (les Maires) ne seraient pas contre de donner plus de pouvoir à l'urbaniste en chef, mais j'irais forcément contre les services de la Communauté et des Villes. Les services, ils tiennent à garder

leurs prérogatives. Ils sont ravis que je ne sache pas tout, ils sont ravis de limiter l'information...donc on est toujours dans un rapport de force. »

Les difficultés de développer un « coup parti » : l'exemple du secteur PAE

La stratégie du laisser-le-privé-faire décrite dans cette section a conduit, on l'a dit, à un démarrage du projet au coup par coup. Considéré comme nécessaire et utile au projet, ce mode de faire a apporté son lot de contraintes, tant pour le public que pour le privé. La principale contrainte sur laquelle on se penche ici concerne l'opération du PAE sur le secteur TASE, qui est au cœur géographique – et symbolique serait-on tenté d'ajouter – du projet urbain.

Le problème auquel ce promoteur est confronté est de réussir à réaliser une opération qui soit à la fois juste du point de vue du produit offert – c'est-à-dire qui trouve rapidement une clientèle – et rentable. Cet enjeu est passablement compliqué, compte tenu d'un prix d'achat initial des terrains très élevé, et d'un nombre important de contraintes héritées, deux données qui influencent très directement sa marge de manœuvre.

Du point de vue de la maîtrise publique d'ouvrage, le principal problème est l'hyper densité qui a été acceptée pour ce terrain avant l'acquisition de Bouwfonds-Marignan, « *un caillou dans la chaussure* » pour un urbaniste en charge du projet. Or, l'acteur concerné est un partenaire important de la collectivité, présent sur un grand nombre d'opération dans l'agglomération. Pour lui comme pour la collectivité, le maintien d'une bonne relation dans la négociation semble primordiale : « *les élus signent les autorisations de construire. On ne veut pas se mettre en conflit avec eux. Et les élus peuvent geler des fonciers quand ils ont pris la décision politique de le faire... Mais nous, on n'entre pas en conflit avec les élus, on négocie, on discute, on débat, c'est pas dans notre intérêt, ni dans le leur* ». Ce secteur en projet constitue un objet intéressant pour mettre en valeur comment se négocie, au sein d'un partenariat public-privé, le développement d'une opération immobilière complexe.

Les quatre contraintes du promoteur

Le promoteur du secteur TASE-PAE fait face à quatre contraintes : deux contraintes en terme de programmation et de forme urbaine (le plan guide et l'héritage patrimoine) et deux contraintes en terme de montage financier (les coûts additionnels liés au PAE et à la production de logement social).

Le plan guide est considéré par le promoteur comme « *un plan de conflit* », en raison des contraintes posées (en terme de forme urbaine, de hauteur, de plantage, etc.). Or, le promoteur, qui a obtenu un permis d'aménager en 2008, n'est lié qu'au PLU et au PAE du point de vue réglementaire ; il pourrait donc engager sans autre mesure la

construction des 75'000 m² autorisés. Mais, comme le dit cet acteur, *« on le fait pas parce que dans la qualité du projet, c'est pas bon...parce que moi, j'ai des clients derrière »*. Ce souci de produire une offre qui soit attractive pour le client se lit également dans une préoccupation pour la production d'une mixité fonctionnelle à fine échelle : *« j' voulais faire du commerce, on m'a dit non non parce que les études disent qu'on les veut là, sur l'amande à Villeurbanne (...). Moi, je dis juste que je ne construis pas 700 logements là sans avoir la boulangerie, et d'autres commerces. Le public ne veut pas »*.

Les exigences liées à la valorisation du patrimoine bâti de l'usine TASE constitue une seconde contrainte pour le promoteur. La décision de la Commission régionale du patrimoine et de la protection des sites (CRPS) lui impose de garder la façade et les volumes de l'Usine. Cette mesure est doublement contraignante, puisque non seulement le maintien de cette emprise implique une perte de capacité en terme de surface à bâtir (de l'ordre de 3'000 m² d'après nos informations), et d'autre part car la valorisation du bâtiment existant induit un surcoût de construction.

La participation au financement des équipements prévue par le PAE forme une troisième contrainte. Celui-ci prévoit environ 4,8 millions d'euros pour 72'000 m² de SHON, soit 66 euros par m². En intégrant la TVA, on peut considérer que chaque client paie environ 100 euros par m² habitable pour les équipements du quartier, une somme dont le promoteur doit tenir compte.

« Avec le PAE, c'est pour ça qu'on devient un peu exigeant et qu'on râle un peu, à partir du moment où on met en place un niveau d'équipement et qu'on demande aux futurs résidents de payer une participation relativement élevée dans les prix d'achat, ils sont en droit de demander un niveau qualitatif en face. Donc il faut que le jour où ils arrivent, il y ait l'école, les voiries prévues, les belles pierres... »

La quatrième contrainte renvoie au financement du logement social imposé (auquel on devrait encore ajouter les frais de démolition et le portage du terrain sur une longue durée notamment). Au départ, le promoteur vise à *« vendre ce secteur comme on vendrait à Villeurbanne, entre 2'800 et 3'200 euros le m² suivant la qualité intrinsèque du produit, la HQE, etc. »*. Mais pour caler ce prix dans son montage financier, le promoteur doit compter avec 20% de logement social, lequel est tarifé à Lyon autour de 2'200-2'300 euros. Cette contrainte qui fait baisser la rente foncière doit être intégrée dans le bilan. En théorie, cela signifie donc que la personne qui achète un logement contribue à financer du logement social dans sa résidence.

Les quatre options du promoteur

À partir de ces multiples contraintes, le promoteur fait face à quatre options : baisser la qualité du produit, viser un standing de logement plus élevé, négocier davantage de densité sur les sous-secteurs « non-contraints » ou optimiser les plans. La première option n'est pas envisageable pour des raisons d'image et de certification qui obligent le promoteur à la production d'une certaine qualité environnementale. La seconde option est également à rejeter, car la structure du marché immobilier et le type de produit projeté ne correspondent pas aux caractéristiques de la demande de haut *standing*. Il reste donc les deux dernières options. Le promoteur, entravé par l'Usine TASE, a ainsi entamé une négociation pour déroger aux contraintes de hauteur sur les parcelles restantes. Au lieu d'une élévation de rez+4 ou 5 étages prévue dans le plan-guide, celui-ci pousse pour la production de rez+7 étages pour certains volumes. En parallèle, un travail poussé d'optimisation des plans a été engagé – jeu sur la forme et sur l'opacité des immeubles, minimisation des surfaces de mur notamment – afin d'obtenir un maximum de surfaces vendues pour un minimum de béton. Une petite augmentation de rendement de plan (la surface vendue par rapport à la surface construite, c'est-à-dire plus exactement la surface habitable par rapport à la SHON administrative autorisée) peut apporter un gain de surface habitable important (sur le périmètre dont on parle ici, une amélioration du rendement de plan de l'ordre de 2% amènerait plus de 1'000 m² de surface habitable supplémentaire). Ce travail d'augmentation de la densité – confié en sous-traitance à des architectes-urbanistes conseils, mais également à un paysagiste – représente aussi un coût pour le promoteur qui devra être intégré dans le bilan de l'opération. Mais il constitue un risque à prendre, pour produire une forme urbaine qui soit à la fois rentable et séduisante pour les futurs clients.

Une demande de portage, un besoin d'images

Le promoteur de l'opération TASE-PAE est demandeur de plus de portage de la part du Grand Lyon. Il a besoin en particulier d'une vision plus déterminée sur la forme du développement :

« Les pouvoirs publics ont toujours une longueur de retard. Ils l'ont rattrapé techniquement, on sait où vont passer les tuyaux, on a vu passer les plans, parce que la Communauté urbaine a une batterie de bons techniciens, mais aujourd'hui il manque vraiment la com' et le balisage. De dire on va faire ça...ça manque d'image. Moi je vais en faire faire. L'image de Thomas Rohe (le bâtiment 0 carbone sur la parcelle voisine), voilà une belle première image, c'est le bâtiment de l'angle au bord du tramway. Moi, ce que je demande à l'aménageur, c'est montrez moi la façade. Le parc, il n'est toujours pas défini, j'ai un pied d'immeuble, avec des terrasses plein Nord, le

parc côté Sud de la voie, j'en ai besoin de cette vue. Qu'ils l'imaginent... On a un château d'eau, ils le gardent ou pas ? Il manque un portage institutionnel en terme d'image, qui dise nous on a fait les investissements, il y a d'autres partenaires qui inscrivent leurs investissements dans la durée, et on y va ensemble. »

Pour le promoteur, les difficultés rencontrées dans le développement du secteur Carré de Soie renvoient fondamentalement à un problème de greffe : *« l'aménageur ville n'a pas réussi à faire son job de transformation, une conquête de territoire, donc les gens s'accrochent au passé. C'est pour ça que les gens s'accrochent, c'est parce qu'ils n'ont pas le futur... On serait plus à l'aise pour discuter »*. La référence au projet urbain Confluence pour l'efficacité de son dispositif de maîtrise d'ouvrage est mentionnée de manière récurrente, à la fois pour l'efficacité de la communication – *« à Confluence, ils ont tellement cru aux images qu'on leur a montré, qu'il y en a qui ont réservé quatre ans à l'avance »* – que pour la force et la continuité du portage :

« Aujourd'hui, s'ils déconsolidaient de la Communauté urbaine une Mission avec une structure qui leur appartient, on aurait ça en face de nous, avec un plan guide, un balisage avec un comité de pilotage où on se voit et on donne notre avis tous les 3-4 mois comme sur Confluence, une communication et une action foncière récurrente pour les évictions et tout ce qui est à faire, ça part. »

Face aux multiples difficultés pour opérationnaliser le projet urbain, la collectivité a opéré un changement de stratégie dans les dernières années de la décennie 2000-2010, dans le sens d'une reprise en main de la maîtrise opérationnelle.

7.2.3. Reprendre la main : un changement tardif de stratégie

« Qu'est-ce qu'on se donne comme règles de fonctionnement et comme suivi pour être sûrs que les objectifs que s'est fixé la collectivité seront atteints par les opérations privées ? Et ça c'est toute la difficulté. Et là je pense qu'on n'a pas anticipé, on était à peu près conscients des objectifs, mais on n'était pas conscients qu'il fallait mettre en place une méthode particulière. » (un urbaniste en charge du projet)

Le projet du Carré de Soie repose sur un dispositif construit pour saisir les opportunités qui se présentent. La souplesse programmatique est posée comme principe cardinal, afin que tout acteur qui manifeste des vellétés d'investir dans le site – pendant longtemps un *investment desert* – puisse le faire. Ce mode de faire la ville, qui tend à ne plus considérer la maîtrise des sols comme le « nerf de la guerre », n'a pas apporté les effets escomptés. Si le secteur Touly se développe bien, les autres

secteurs semblent au point mort : le secteur du PAE, confronté à de nombreuses contraintes, peine à avancer, et les autres secteurs prioritaires dans le phasage prévu – TASE et Yoplait en particulier – ne paraissent pas faire l’objet du dynamisme espéré. La complexité des opérations à réaliser, le manque de garantie sur leur rentabilité et les problèmes de mise en cohérence globale, à quoi s’ajoute un contexte macro-économique difficile, vont pousser les acteurs de la maîtrise d’ouvrage à changer de stratégie. Comme le prophétise un vice-Président du Grand Lyon,

« c’est parti sur une opportunité, et puis on va tirer la pelote. Probablement parce qu’on est sur un territoire compliqué, patchwork, le foncier est compliqué, l’image...bon on y va de manière un peu pragmatique au départ peut-être, on profite d’opportunités, on a peur que les trains nous passent sous le nez si on les prend pas... Il n’y a pas les moyens techniques aujourd’hui pour conduire ce projet, mais je crois que c’est à peu près mesuré donc je pense que la Mission Carré de Soie va se renforcer... »

Seul le coup par coup peut se faire rapidement, or les élus prennent conscience de la nécessité de développer des structures de portage qui s’inscrivent dans le temps long. Les opérations lancées au gré des opportunités d’investissements et des possibilités de négociation montrent des difficultés à planifier une qualité urbaine d’ensemble : sans maîtrise foncière publique, il apparaît difficile pour la collectivité de négocier davantage – en terme de forme urbaine et de programmation – que ce qui existe dans le PLU. La maîtrise publique d’ouvrage est ainsi placée dans une position de relative infériorité vis-à-vis des acteurs privés, dans une fabrique urbaine qui oscille entre négociation et rapport de force.

Quand la négociation devient un rapport de force : une maîtrise publique en situation d’infériorité

La maîtrise publique d’ouvrage du projet urbain Carré de Soie ne repose pas sur un document réglementaire. Le seul document qui guide le projet est un document d’orientation. Pour l’architecte-urbaniste en chef du projet urbain, la non-opposabilité de ce document cadre, associée au fractionnement des acteurs qui participent à la maîtrise d’ouvrage, amène nécessairement la dynamique de négociation dans une logique de rapport de force : *« là on crée, on se met dans une situation de négociation, et comme dans toute situation de négociation, c’est un rapport de pouvoir, entre des élus, entre des services, entre des privés, et tous ces acteurs à un moment donné vont avec leur moyen et leur pouvoir influencer le résultat »*. Comme le dit un adjoint au Maire de Villeurbanne, *« ces opérateurs ils agissent sur tout le Grand-Lyon, nous on a besoin d’eux, mais eux ont besoin de nous pour faire leurs immeubles... ça se fait dans*

une violence contenue et feutrée... ». La logique suivie par la collectivité s'apparente à une tentative de contention, comme en témoigne ce même élu :

« la ZAC permet de maîtriser le projet, mais elle n'est pas encore là. Car entre le moment où on réfléchit et le moment où il y a une ZAC, s'il y a de la pression foncière, les promoteurs essaient tout. Et eux ne suivent pas le plan d'ensemble si ce n'est pas leur propre intérêt (...). En attendant, il faut les contenir. »

La mise en œuvre du plan-guide apparaît dans ces conditions comme problématique, on s'en aperçoit pour le cas de la valorisation de l'usine, l'un des éléments fondateurs du projet urbain :

« Ben voilà, on est toujours dans ce rapport de force. Il y a des moments où oui je me fâche, je dis non, parfois je suis écouté parfois pas. Si vous prenez l'exemple de la démolition de l'Usine TASE. Pour moi, c'est un élément fondateur du projet urbain, donc j'ai beaucoup attiré l'attention sur ce patrimoine industriel, et pour moi c'était impensable de ne pas conserver l'usine TASE, de ne pas la reconvertir. Bon, aujourd'hui ce discours a été entendu, les habitants se le sont appropriés, et ça commence à remuer un peu les esprits. Mais jusqu'à cet été (en 2008), la plupart des élus n'étaient pas convaincus de l'intérêt de conserver cette usine. »

C'est le cas également pour la réalisation du parc-habité :

« aujourd'hui je me bats au coup par coup, (les promoteurs) me ramènent chaque fois des plans masses avec des sous-sols qui minéralisent tout, et à chaque fois je les oblige à ne pas mettre de sous-sol, à réserver au moins 50% de pleine terre, etc. C'est le bras de fer, c'est usant...c'est ma parole contre la leur, et ça va jusqu'au jour où j'avais trop les faire chier, et ils iront voir les élus en disant : lui il nous emmerde...sinon on part ailleurs... Ma marge de manœuvre est très restreinte, car pas réglementaire. »

Lorsque les acteurs de la négociation changent, certains acquis non actés juridiquement peuvent passer à la trappe. C'est le cas pour le secteur du PAE, comme en témoigne un urbaniste en charge du projet, *« il y a quelqu'un qui s'est fait de l'argent dans le processus, mais comme il y est plus c'est dramatique. On est sur un champ de ruine et celui qui a fait péter la bombe est parti ».* Un constat partagé par un urbaniste opérationnel du Grand Lyon :

« Partouche (le Président de Résidence-Prestige), c'est dommage que ce ne soit plus lui, car dans le cadre du PAE on avait négocié des choses, même hors cadre juridique, mais ça engage un peu (...). Moi ce que je regrette, c'est que ce ne soit plus la même personne face à nous pour négocier, pour

lui rappeler ses engagements. Vis-à-vis de Bouwfonds, on a aucun engagement. »

Sur ce site, pour bon nombre d'acteurs publics, la maîtrise d'ouvrage a été trop faible. Pour un vice-Président du Grand Lyon, *« si on veut de la cohérence, de la qualité, développer des projets de développement durable, le pilotage par la collectivité est essentiel, et doit être très fort...Il y a des principes directeurs, la question c'est d'arriver à les tenir. Sur le PAE Bouwfonds-Marignan, on ne les tient pas »*. Un avis partagé par une technicienne du GPV :

« on n'arrive pas à réaliser un mode de collaboration valable public-privé. Aujourd'hui, on va fanfaronner avec un pauvre PAE de 9 millions d'euros qui va nous amener une classe, et la moitié d'une crèche. On est très mauvais. Super, on a dix places en crèches, mais il y a combien de ménages qui vont s'installer ? Et bien ça, on ne sait pas faire, et la collectivité devra prendre en charge tout le reste. Soit on dit c'est la collectivité qui est la plus forte, on fait des ZAC, on exproprie, soit on est passif et le privé fait ce qu'il veut ».

La relation entre l'urbaniste en chef et les acteurs politiques qui ont le pouvoir décisionnel au sein du comité de pilotage est décisive pour garder le cap. Pour un urbaniste en charge du projet, l'appui politique au niveau de la Communauté urbaine est insuffisant : *« il faudrait un élu aux côtés du Président du Grand Lyon qui fasse le poids vis-à-vis des acteurs privés »*. Pour une technicienne du GPV,

« ce qui coince, c'est la vision politique. Il y a un très bon travail des techniciens, la présence de toutes les instances nécessaires, un bon maillage territorial, une bonne maîtrise d'ouvrage des prestataires...mais dans le portage pour l'investissement ça pêche. Les élus trouvent formidable, mais il n'y a pas d'argent... Le problème c'est le politique ».

Face aux exigences des acteurs privés, la tentation est grande de céder. Comme l'affirme un urbaniste de la Mission, *« c'est les politiques qui décident, et ils sont très intéressés quand un investisseur arrive avec des sous. Le danger c'est de brader... Pour l'instant ça se passe pas trop, mais il faut être vigilant »*. Cette situation de co-dépendance asymétrique ressort clairement des propos d'un urbaniste de la Ville de Villeurbanne, qui décrit les enjeux d'une rencontre avec un grand groupe présent sur le site du Carré de Soie de la manière suivante :

« Cet après-midi on rencontre Ineo-Suez...on est un peu en culottes courtes. On va leur dire le projet urbain, c'est pour juin. Mais ils sont propriétaires, on leur dit attendez... Alors bon, il y a un périmètre d'étude, donc on peut mettre un sursis à statuer pendant deux ans sur un permis. Mais c'est le deuxième ou troisième plus gros groupe national...on voit déjà quand il y a

un problème avec Altarea, Altarea téléphone au cabinet de Collomb... Ineo-Suez, ils sont conscients qu'on est dans du donnant-donnant. Je ne vais pas dire du gagnant-gagnant, c'est eux qui gagneront...eux aussi ne veulent pas arriver en hussards, mais ils possèdent un tiers du foncier... Mais on a heureusement cette fameuse bande de terrain, notre foncier ils ne peuvent rien y faire. On va leur demander : quels sont vos projets, votre calendrier, vos besoins ? Nous, on élabore un projet urbain pour juin, on s'y est engagé auprès des habitants, et de toute façon on en a besoin. À partir de là, on saura où passent les voiries, etc. Du coup on pourra inscrire leur projet dans le projet urbain, on ne veut pas que leur projet vienne empêcher toute évolution du secteur. Mais on est intéressé par leur projet s'ils veulent implanter leur centre régional Rhône-Alpes du groupe, c'est notre locomotive pour le pôle tertiaire pour le futur. On va savoir combien de centaines d'emplois en plus, ils vont nous le dire...Et c'est surtout au niveau image, avoir sur le Carré de Soie le centre régional Ineo-Suez, ça veut dire que derrière d'autres groupes vont venir. Ça veut dire qu'on a une locomotive pour notre pôle tertiaire (200'000 m² sont planifiés sur la portion villeurbanaise). Donc nous on est gagnant. Mais c'est de la négociation... ».

Dans ce cas, la négociation avec le groupe a été rendue possible grâce à l'acquisition par la collectivité d'une portion de foncier, une stratégie tardive du « pied dans la porte », sur laquelle on se penche dans la prochaine section.

Compenser une carence de maîtrise foncière

Parmi les conclusions émises lors de la réflexion menée par l'INTA en 2002, le développement d'une action foncière sur le site était identifiée comme déterminant pour mener à bien l'opérationnalisation du projet urbain. Dans les principes fondateurs du Carré de Soie (AABD, 2005 : 6), il est précisé que

« seule la collectivité publique peut avoir ce rôle visionnaire du devenir du Carré de Soie en établissant des réserves foncières pour des équipements d'agglomération ou des activités tertiaires et plus généralement pour des activités générant des flux de population importantes que le marché ne saurait porter aujourd'hui ».

Au moment de la vente des terrains constituant le secteur le plus stratégique et central – autour de l'usine TASE (qui valait 800'000 francs en 1994 d'après nos informations) – la Communauté urbaine aurait pu préempter et devenir propriétaire de ce grand tènement, ce qui lui aurait permis non seulement d'orienter le développement de cet large morceau de ville mais également de faire de la péréquation de charge foncière. Mais au milieu des années 1990, l'acquisition foncière n'était pas dans la

logique politique de la Communauté urbaine, la Présidence de celle-ci étant convaincue que l'initiative privée suffirait. Du côté de la Ville de Vaulx-en-Velin, la trésorerie municipale était alors dans une situation trop difficile pour acquérir. *A posteriori*, il apparaît pour un urbaniste en charge du dossier que l'on « *paie aujourd'hui 20 ans d'immobilisme, ou de non-décision sur la question de la maîtrise foncière, une erreur politique majeure (...) on a fait le lit de certains promoteurs, et ils en ont eu plein les poches (...). On aurait mieux maîtrisé si on s'était intéressé à ce secteur il y a 20 ans.* »

Une dizaine d'années plus tard, la Communauté urbaine va changer de stratégie, et dès 2002, elle décide de relancer une politique foncière, consacrant 1 million d'euros par an aux acquisitions. Dans le cadre du Carré de Soie, l'acquisition foncière porte sur des petits terrains – l'idée étant alors « *d'être assis à table* » – ou sur des grands tènements entiers dans le cadre d'une ZAC. Pour un vice-Président du Grand Lyon, « *si on veut faire du projet sans maîtriser le foncier, on se retrouve un peu dans des compromis parfois...complexes* », et de poursuivre « *l'action foncière, c'est par là que passe la maîtrise public des opérations urbaines (...). Mais on a pris dans l'agglomération une bonne quinzaine d'années de retard* ». Produire de la qualité urbaine équitable a un coût, un coût qui sera payé cher par la collectivité à la fin du processus, comme le pronostique un autre vice-Président du Grand Lyon :

« Il faut qu'on affirme un certain nombre de partis-pris urbain, sur la qualité urbaine, et en même temps qu'on trouve les solutions. Mais si on veut être ferme sur la qualité et la non exclusion ça va coûter à terme à la collectivité. Donc il valait mieux au départ faire de l'action foncière, mais bon, c'était pas le choix fait au départ... On s'est coincé par un manque d'action foncière, il faut gérer ça, mais à l'arrivée ça coûtera à la collectivité ».

Cette reprise en main du projet décidée par la collectivité va se réaliser par la mise sur pied de ZAC sur les deux îlots majeurs du projet urbain (TASE hors PAE, et Yoplait) ; un retour à un mode de pilotage public opérationnel qui est discuté dans la prochaine section.

Le recours aux ZAC, une maîtrise dans le temps long

Les développements récents du projet Carré de Soie montre un revirement dans la manière de piloter le projet. Alors que l'on espérait auparavant laisser faire le privé, le recours à la propriété publique et à l'outil ZAC se sont avérés indispensables, tant pour maîtriser les temporalités d'avancement du projet que pour maîtriser les caractéristiques du nouveau morceau de ville à produire. La collectivité se voit ainsi contrainte de remplacer des acteurs privés qui rechignent à investir dans des opérations compliquées à mener et difficiles à rentabiliser.

Le lancement d'une opération de ce type par la Communauté urbaine n'était pas possible plus tôt, puisqu'il n'était pas inscrit dans la programmation pluriannuelle des investissements. Il s'est progressivement mis à l'agenda politique, démarrant sans qu'il n'y ait eu véritablement d'inscription financière, ce qui semble-t-il est assez exceptionnel, de l'avis d'un urbaniste opérationnel du Grand Lyon : « *la ZAC sera décidée en juin-juillet. Mais là déjà c'est bien, ça ne se fait pas souvent, que les élus nous disent de continuer pour définir un projet public d'intérêt général avant qu'on négocie avec les promoteurs* ».

Si l'avantage d'une maîtrise « totale » qu'offre une ZAC est souligné, la lourdeur et la lenteur de la procédure est largement décriée. Avant la décision, plusieurs études doivent être menées, et une fois la décision prise, le calendrier prévisionnel d'une ZAC peut se monter à plus de trois ans, en raison des démarches d'expropriation (soit une échéance à 2013 pour TASE). Parce qu'il induit un décalage temporel entre une demande actuelle d'investisseurs et une offre dont les caractéristiques ne peuvent être rapidement définies par la collectivité, ce temps d'attente est nuisible au projet urbain, comme le relève un urbaniste de la Mission :

« Des investisseurs envoyés par le Service du développement économique devaient venir voir Confluence ce matin, la Part Dieu et le Carré de Soie. Lorsqu'il faut territorialiser l'offre, ils viennent nous voir, à condition qu'on ait des choses à vendre...et les ZAC c'est pas avant 3-4 ans, donc il faut voir avec Bouwfound... Au MIPIM, il y a deux ans, on avait vendu le Carré de Soie : 300'000 m², 500'000m², donc ils sont tout venus en disant – où est-ce qu'on achète ? Et on a dit – y a pas, et ça fait boomerang. »

En plus de la temporalité, le recours aux ZAC implique pour les pouvoirs publics des déficits importants, comme le montrent les premières estimations financières au sujet des sites TASE et Yoplait présentées dans le tableau suivant (Service technique de Villeurbanne, 2008) :

	ZAC Yoplait	ZAC TASE
Surface de terrains constructibles (en hectares)	13	5,6
Dépenses (en millions d'euros)	111	82
Recettes (en millions d'euros)	73	32
Déficit (en millions d'euros)	38	50

Figure 35 : Premières estimations financières pour les ZAC TASE et Yoplait

Le coût de ces opérations est énorme : la charge foncière vendue à la fin du processus n'est de loin pas à la hauteur de compenser les dépenses, très élevées en raison notamment des sols pollués et du mauvais état des bâtiments en place. Mais comme le dit une technicienne de Vaulx-en-Velin, tout en ayant une volonté forte de retour sur investissement, « *la puissance publique n'est pas là pour faire du rentable* ».

Du point de vue de la structure de maîtrise d'ouvrage, le recours à l'outil ZAC devrait à terme faire évoluer la Mission en charge actuellement du pilotage du projet urbain. Un parallèle peut être fait avec le projet urbain Confluence, dont la maîtrise d'ouvrage a évolué d'une Mission à une SEM, puis à une SPLA. Pour un urbaniste de la Mission Carré de Soie : « *c'est possible qu'avec dix ans de décalage le Carré de Soie évolue de la même façon, avec l'inconvénient qu'aujourd'hui on est dedans, et que Bouwfound's ne va pas attendre 10 ans... Nous, on a commencé les travaux de voirie...* ».

Démarré au coup par coup, laissé dans un premier temps au développement du privé, puis repris en main tardivement par la maîtrise publique, le projet urbain Carré de Soie a suivi jusqu'à présent un cheminement chaotique et difficile. L'objet du prochain chapitre est d'évaluer – du point de vue de la production de justice urbaine – les *outcomes* du projet, c'est-à-dire les résultats obtenus et les effets produits, tels qu'ils peuvent être observés en cours de mise en oeuvre.

7.3. Les outcomes du projet : des controverses en terme de justice urbaine

Un projet comme dessein et comme dessin peut être juste dans ses objectifs, mais ce n'est qu'à l'issue de sa mise en œuvre – en évaluant dans quelle mesure ces objectifs visés sont atteints – que l'on peut effectivement statuer sur le degré de justice du projet. On aurait tort néanmoins de construire l'évaluation normative sur la base des critères et objectifs exposés dans l'*output* (le projet comme document d'orientation) exclusivement. Le temps de la mise en œuvre est en effet un temps de réajustement, pendant lequel, on l'a vu, des choix doivent être continuellement effectués en fonction de paramètres exogènes mouvants qui interviennent chemin faisant. Une stratégie qui reposerait sur le maintien rigide d'un cap alors que le contexte évolue ne saurait être adéquate. C'est pourquoi nous pensons que c'est dans ce jeu subtil avec les éléments non-déterminés que se joue la justice du projet.

Il semble ainsi plus approprié de mesurer les *outcomes* (c'est-à-dire les effets, les résultats réels du projet) à l'aune de la justice urbaine – telle qu'elle a été exposée dans la partie théorique de ce travail – plutôt qu'à l'aune des objectifs exposés dans le

document d'orientation uniquement. Cela étant dit, les écarts entre les objectifs posés et les résultats atteints doivent être mis au cœur de l'analyse, afin que puisse être évaluée la « justesse » du réajustement produit. Pour gagner en efficacité, on évitera de présenter un bilan complet des effets du projet urbain dans le détail, pour mettre en discussion uniquement des éléments qui « font problème » en terme de production de justice, du point de vue des acteurs impliqués d'une part mais également du point de vue de l'analyste que constitue l'auteur de ces lignes. C'est donc vers une forme d'analyse des controverses que tend cette partie normative.

L'examen des *outcomes* est organisée selon quatre axes. Les deux premiers ont pour objectifs de discuter dans quelle mesure le projet urbain conduit à la réalisation d'une qualité urbaine partagée. La production d'une qualité urbaine est d'abord questionnée, puis l'équité d'accès au nouveau quartier en gestation, autrement dit la « production » de mixité sociale. Le troisième axe d'analyse concerne le processus : les effets de la démarche de concertation sur le projet sont débattus. Le dernier axe enfin nécessite un changement scalaire : la réflexion porte dans ce cas non plus sur les effets produits par le projet urbain à l'échelle du périmètre du projet, mais plus largement sur son contexte. Ce chapitre se termine sur une mise en discussion des enjeux d'arbitrage relatif non plus au déroulement d'un projet urbain, mais *entre* plusieurs projets urbains ; la hiérarchisation des priorités de l'action publique apparaissant comme un cadragre capital pour la production d'une juste action territoriale.

7.3.1. La production de qualité urbaine

En terme de production de qualité urbaine au Carré de Soie, des inquiétudes ont été soulevées au sujet de six composantes importantes du projet urbain : les concepts de parc habité et d'îlot fertile, la gestion du patrimoine, la composition urbaine et les espaces publics, la mixité fonctionnelle, les effets de la desserte routière et les équipements publics. Chacune de ces menaces sur la qualité produite est détaillée ci-dessous.

Le parc habité et l'îlot fertile, des concepts alibi ?

Le plan-guide du projet urbain pose les concepts de parc habité et d'îlot fertile comme fondateurs. Pourtant, la première opération qui se joue sur le périmètre de l'usine TASE vient mettre en péril le respect de ces concepts. Alors que l'architecte-urbaniste en chef essaie comme il le décrit lui-même de « *faire en sorte que l'on arrive à mettre en place des règles d'implantation du bâti pour préserver l'idée d'îlot urbain fertile, pour être sûr de pouvoir planter des arbres de grande hauteur qui forment une trame végétale structurante* », des contraintes de rentabilité poussent le promoteur à chercher une densité – incompatible avec le concept en question pour son auteur. Pour ce

dernier, la bonne densité se monte environ à 50'000 m² sur trois hectares, ce qui correspond à 600 logements en tout, soit 200 logements à l'hectare. Or, le promoteur détient des droits à bâtir correspondant à 75'000 m², soit quasiment 300 logements à l'hectare. Ce volume de mètres carrés à produire n'est pas à la bonne échelle pour l'auteur du projet urbain : « *pourquoi tout d'un coup on se permet, sous prétexte de lutter contre l'étalement urbain, de faire des densités pareilles ? Ça m'inquiète ça* ». Dès lors, le dilemme est le suivant : soit la hauteur prévue est maintenue, au détriment de la structure arborée, soit la hauteur des bâtiments est augmentée pour conserver de la plaine terre destinée à la plantation, au détriment du concept de parc habité qui implique un bâti à hauteur d'arbre.

Pour certains élus, notamment le Maire de Vaulx-en-Velin, « *on ne doit pas oublier le projet de Dumetier, même si on a déjà fait quelques concessions, il ne faut pas reculer par rapport au marché* ». D'autres acteurs publics en revanche, élus comme techniciens, se réfèrent à l'enjeu de la lutte contre l'étalement urbain pour justifier une réinterrogation du plan-guide et tolérer davantage de densité. La question en arrière-fond est au final celle de la forme urbaine, puisque tous les acteurs, le promoteur aussi bien que la maîtrise publique d'ouvrage, s'entendent sur le fait qu'une répartition totalement homogène du bâti sur le périmètre du PAE n'est pas souhaitable. La quantité n'étant plus négociable – elle a été achetée par l'opérateur actuel – la discussion porte aujourd'hui sur un épannelage organisant les densités selon un gradient du pôle multimodal vers les extrêmes.

L'importante densité sur ce secteur, autorisée par le PAE, semble difficile à concilier avec les concepts d'îlot fertile et de parc habité prévu dans le plan-guide. Mais comme le dit un urbaniste lié au projet urbain, le processus ne doit pas s'arrêter à cela, et il faudra « *faire mieux* » autour de ce qui pourrait être une « *incongruité sur le visage* » du futur quartier.

L'enjeu patrimonial : entre contrainte et valorisation

La mise en valeur de l'héritage patrimonial est un autre pilier fondateur du projet urbain. Indispensable du point de vue de l'architecte-urbaniste en chef pour donner du sens au projet urbain, la prise en compte patrimoniale constitue un thème très fortement investi par les associations locales et demeure jusqu'à présent l'un des principaux éléments conflictuels du projet urbain.

En 2006, lors de l'enquête publique relative à la modification du PLU, l'association « Vaulx – Carré de Soie » dépose une demande de classement patrimonial d'urgence de l'ensemble TASE auprès de la DRAC (Direction régionale des affaires culturelles), un classement qui obligerait l'Etat à intervenir du point de vue financier pour la sauvegarde et la mise en valeur. Dans la période précédant le classement (celui-ci

interviendra en 2009), à l'été 2007, l'aile ouest de l'usine TASE est démolie en conformité avec le PLU récemment adopté. « *On s'est déjà fait rouler dans la farine* » affirme alors la présidente de l'association Vaulx-Carré de Soie (propos cités par Pavan, 2008).

Dans le cahier communal du PLU, l'usine TASE fait l'objet d'une orientation d'aménagement de quartier et de secteur (OAQS – document qui permet à la collectivité de préciser, sur certains secteurs sensibles ou fortement évolutifs les principes détaillés d'aménagement de l'espace que devront respecter les constructions) qui reconnaît l'importance patrimoniale, mais qui prévoit uniquement la préservation de la façade et le respect du volume du corps principal de l'usine (PLU, 2010 : 7, 26 et 37) :

« Certaines structures bâties appartiennent au patrimoine moderne telles que l'usine hydroélectrique de Cusset, l'usine TASE et la cité d'habitat qui lui est associée, destinée à l'origine aux employés. Elles représentent un témoignage historique et esthétique de l'époque industrielle de ce secteur. (...) le patrimoine bâti lié à l'ancienne usine TASE, qu'il s'agisse de la façade de l'usine comme de la cité ouvrière attenante, est préservé (...). Le bâtiment de l'usine TASE en façade de la rue Carmagnole est le principal témoin de la mémoire industrielle du site, compris dans l'ensemble petite cité grande cité et foyer de jeunes filles et centre social (aujourd'hui IUFM à Villeurbanne). Une réhabilitation ou restructuration est indispensable en vue de sa préservation. Sa reconversion devra laisser intacte la façade sud et le volume bâti du corps principal devra être respecté. »

Dès les premiers travaux de démolition, les associations vont mettre en œuvre un important travail de *lobbying* dans le but de montrer l'intérêt de garder l'usine et de la réhabiliter. Ces associations vont dans un premier temps solliciter des personnalités reconnues sur cette question (notamment des acteurs ayant contribué à la préservation d'autres quartiers lyonnais). Elles vont dans un deuxième temps (début 2008) proposer, avec l'appui des Robins des villes, un programme de réhabilitation de l'usine aux collectivités publiques et au propriétaire pour démontrer la faisabilité de l'opération. Dans un troisième temps (en mars 2009), ces associations vont organiser une manifestation, « Friches à l'œuvre », dédiée à la réhabilitation des friches en France et en Europe ; une manifestation qui a pour but de mobiliser les collectivités publiques en faveur de la protection de l'héritage patrimonial de la TASE.

Pour un responsable de l'association du Cercle de la Soie rayonne, « *ce qu'on veut garder c'est une espèce d'unité, car si l'usine disparaît les petites cités deviennent un lotissement ordinaire. L'usine, c'est l'identité du quartier, car le quartier s'est constitué par rapport à elle.* » Pour cette association, « *l'enjeu principal est donc de*

tirer parti de ses atouts architecturaux afin d'en faire une articulation urbaine (échelles agglomération/quartier), paysagère (parc habité/cité jardin) et sociale (nouveaux habitants/résidents actuels) » (CSR, 2008 : 3). Pour l'un des membres de cette association, « on milite pour que le Grand Lyon rachète ça (l'usine), au moins en partie, parce qu'il n'y a que le public qui sache faire un équipement avec des écoles là-dedans, un centre de mémoire...il n'y a pas de problème de programme, mais un problème de maîtrise. »

Pour le promoteur propriétaire des terrains et de l'usine, la contestation arrive trop tard :

« Le problème est simple, aujourd'hui au PLU il est écrit garder la façade, ni moins ni plus. Il faut s'inscrire dans la règle, c'est la seule contrainte pour le propriétaire, s'il y avait eu des volontés de faire autrement, il fallait contester le PLU quand il a été publié, chacun avait le droit. Ça n'a pas été fait, aujourd'hui il est inscrit. Et on rencontre des contre-pouvoirs malheureusement d'associations, dont la grande majorité de leur adhérents ne sont même pas du coin, qui veulent essayer d'avoir une influence sur ce qu'est le droit, je ne trouve pas ça très moral... ».

Pour ce promoteur, garder l'usine constitue un double handicap, à la fois du point de vue technique et économique :

« Je suis pas convaincu qu'en gardant la façade par exemple, même si il y a ce rapport affectif, qu'on ne va pas créer une barrière. On peut garder certaines parties, mais je ne pense pas qu'il faille tout garder (...). Garder l'usine, c'est beaucoup de coût, je ne sais pas comment on va faire, on a des problèmes de normes qui ne passent pas, acoustiques, thermiques. Si on veut qu'il y ait des résidents, on pourrait dire on fait des lofts, mais il faudrait que les gens, quand ils chauffent, ne chauffent pas le ciel, ça risque d'être très compliqué. Après, on a eu des solutions proposées par des associations de quartiers, pour y faire un musée, mais ils n'ont pas l'argent (...). Ils sont allés jusqu'au bout, en disant il faut occuper les 25'000 m² qui restent, ok, mais qu'est-ce que vous y mettez ? (...) Et nous c'est pas notre métier, on leur a dit d'accord mais achetez le au prix où on l'a acheté nous (...). S'il y a une vraie volonté de toutes ces associations de conserver le bâti, et bien il faut demander aux élus et aux administrations d'acheter cet environnement-là au prix du marché, mais bien évidemment personne ne veut l'acheter car tout le monde sait qu'il est pourri, donc est-ce que c'est moral de continuer une bagarre de cette nature ? ».

Du côté des élus, les points de vue divergent. Ainsi, pour un vice-Président du Grand Lyon, le bâtiment en lui-même n'a pas réellement d'intérêt :

« moi j'étais plutôt sur un bâtiment réplique, donc on garde la façade, ou on la démolit et on refait la même, ça se fait très bien (...). J'ai senti que les Maires n'étaient pas cramponnés à garder l'existant pour garder l'existant, parce que ça plombait le projet, à ce moment-là Bouwfound-Marignan aurait décliné, parce que ça n'était plus rentable. C'est des surcoûts, et puis garder des poutres en béton cachées derrière une façade pour rien du tout, ça ne représente pas grand intérêt... Collomb a changé un peu d'avis, il disait il faut tout raser pour des problèmes économiques. Sur le fond il n'avait pas tort, mais bon on peut trouver des compromis. Bouwfound-Marignan gagnera un peu moins d'argent... Donc le cabinet de Collomb a demandé à Dumetier de travailler sur un remplissage interne qui garde les volumétries, la façade. D'ailleurs, il y a un projet des associations qui était à peu près le même. Après qu'est-ce qu'on va y mettre à l'intérieur comme service public c'est la question, lorsqu'on passe de la phase conceptuelle à la réalisation : qui veut venir, à quel prix ? C'est un projet qui n'avait jamais été tranché. »

Pour un élu de Vaulx-en-Velin, si le bâtiment en soi n'est pas intéressant, sa valeur symbolique et historique doit néanmoins être valorisée :

« Notre souci c'est de dire oui on va créer un nouveau quartier, on construit la ville sur la ville, pas en opposition avec l'histoire mais en complémentarité. La façade, architecturalement c'est pas...voilà...y en a des milliers en France. Mais de dire qu'on doit la garder cette façade, c'est une question de dire oui dans ce secteur de l'agglomération on a développé un site industriel et on ne doit pas oublier cela. Conserver la façade c'est donner un plus à un projet nouveau. »

Du côté technique de la maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain, cette question patrimoniale va être sérieusement prise en compte et, en avril 2008, une démarche d'étude-action est démarrée par la Mission Carré de Soie en collaboration avec les services du Grand Lyon pour réaliser une « histoire partagée » du site, mise en récit à partir d'un inventaire des savoirs locaux. Le but de la démarche consiste également à élaborer un schéma de cohérence patrimoniale à l'échelle de tout le site, et à identifier les outils réglementaires qui pourraient permettre de répondre aux objectifs de mise en valeur du patrimoine dans le projet urbain. La négociation est encore en cours avec le promoteur, mais il s'en est fallu de peu pour que l'usine ne soit totalement détruite, comme en témoigne un vice-Président du Grand Lyon :

« À un moment donné, quand un privé dit – l’usine je n’en veux pas, vous me la rayez sinon je retire mes billes, qu’on est en train de finaliser le pôle de loisir, le pôle multimodal est réalisé, on se dit si on plante cette première opération immobilière, comment va-t-on redémarrer le projet du Carré de Soie ? La tentation est forte de la part d’un certain nombre d’élus de dire – allez on y va, ce qui importe c’est de démarrer le projet... ».

Cette question de l’ancrage patrimonial, que plusieurs urbanistes considèrent comme déterminant dans le but d’assurer la bonne greffe du projet urbain, a été clairement sous-estimée dans la vision politique du projet posée par le Grand Lyon. Tant la collectivité que le promoteur paient aujourd’hui, dans une certaine mesure, le manque d’anticipation et de volonté de la maîtrise publique lors de la vente de l’usine dans les années 1980, puis au milieu des années 2000 lors de l’élaboration du PAE et de la modification du PLU.

Incertitudes sur la composition urbaine et la continuité des espaces publics

Dépasser le caractère éclaté et fragmenté du périmètre du Carré de Soie pour en faire un morceau de ville agréable à vivre constitue probablement l’ambition du projet urbain la plus délicate à atteindre. La mise en œuvre du projet, jusqu’à présent, n’a pas (encore ?) apporté de réponse véritablement satisfaisante à ce sujet.

Le manque de continuité des espaces publics et des réseaux de mobilité douce au sein du quartier sont pointés du doigt par les habitants. Les éléments de liaison que représentent le métro et le tram produisent à l’échelle micro des césures gênantes, et la coulée verte projetée se traduit pour l’instant par une simple butte en terre, grillagée. Au Nord du périmètre, les liaisons ne sont pas davantage facilitées, en particulier dans le sens Sud-Nord entre le pôle de commerces et loisirs et les berges du canal de Jonage. De l’avis d’un vice-Président du Grand Lyon en charge du projet, c’est même *« la grande question non résolue »*. À l’origine dans le projet, une passerelle permettait de relier le pôle commercial au canal. Mais elle a été supprimée lors de la démarche préliminaire de concertation, comme le raconte ce même élu de la Communauté urbaine :

« les quelques riverains là, sur Villeurbanne, n’en ont pas voulu, au prétexte que la passerelle allait surplomber leur maison. Là on leur a cédé, moi j’étais contre, il y avait un enjeu majeur, c’était d’organiser le lien. Ça va pas se faire...et on dit c’est grâce aux habitants. Que l’on réfléchisse aux aménagements d’accompagnement de la passerelle pour éviter les surplombs, etc...ça aurait pu se faire, mais bien sûr qu’Altarea a sauté sur l’occasion, ça leur fait gagner du pognon, sinon ils auraient dû financer eux la passerelle (...). La grande question qui reste, c’est le lien. »

Il semble ainsi que les premières opérations du projet n'ont pas produit l'effet de couture territoriale escompté, mais au contraire renforcé parfois des effets de coupures. On verra plus loin que la réalisation du boulevard urbain Est pourrait bien produire un résultat similaire dans le sens Ouest-Est.

Des craintes ont également été émises en terme de composition urbaine. Outre la haute densité de l'opération Bouwfound's-Marignan et les problèmes d'organisation spatiale qui en découlent, d'autres programmations sont critiquées. C'est le cas par exemple du parking aérien, dont la façade borgne menace la qualité urbaine du quartier central. C'est le cas également d'Interpol, longtemps pressenti pour venir s'installer au cœur du périmètre. Pour un urbaniste lié au projet, Interpol a été envisagé au Carré de Soie *« car au Confluent on ne les voulait pas, à cause de certaines contraintes d'implantation et de sécurisation qui sont moins intéressantes en terme d'urbanité »*.

L'impression d'ensemble, c'est que le Carré de Soie fait figure de projet de deuxième choix : pour ce même technicien, *« ce qui est le plus brillant, ça va au Confluent »*. Plus généralement, pour un chercheur du CERTU, la priorité semble aller au développement économique dans ce quartier suburbain difficile à valoriser. La venue de grands organismes, amenant son lot de nouveaux emplois et contribuant à l'image de compétitivité recherchée par la Présidence du Grand Lyon, est primordiale aux yeux des élus, au détriment de la forme urbaine. Une forme urbaine dont on pense qu'elle trouvera forcément une cohérence, avec le temps.

La production de mixité fonctionnelle négociée

La production de mixité fonctionnelle constitue un troisième thème à propos duquel des reproches ont été formulés. Premièrement, le pôle de commerce et loisir est sujet à débat. Pour un habitant,

« au début, on nous appelait ça un pôle de loisir, quand on voit ce que c'est...c'est essentiellement un centre commercial, accessoirement de loisir... Un Pôle de loisir c'est agréable, ah on va pouvoir sortir de notre friche industrielle...et au final c'est un centre commercial qu'on installe. Ça ne me gêne pas forcément, mais appelons un chat un chat, ce centre commercial il n'est pas fait pour les habitants du coin, il est fait pour les capitalistes à l'origine du projet, et destiné aux habitants de l'agglomération, mais pas à nous les habitants ».

La programmation de ce pôle a fait l'objet d'une négociation soutenue. Les pouvoirs publics ont imposé un certain nombre d'éléments non-négociables : l'absence d'alimentaire, une participation de l'opérateur aux aménagements extérieurs, et un mode de gestion intégré du site qui permette de financer les animations et les

événements notamment. En échange, le promoteur privé a pu obtenir un doublement de la surface commerciale, comme le rapporte un vice-Président du Grand Lyon :

« Au départ, l'idée était de créer 20-25'000 m² de commerces sur Carré de Soie. Et on est passé à 40'000 (...). Entre nous Altaréa n'est pas sur la Paille...mais enfin, en même temps rester bloqué à 25'000 m² c'était le risque de pas les voir. Eux ont dit à 25'000 ça passe pas, ils voulaient peut-être 50'000 ou 60'000 (...). Par contre on est restés intangibles sur l'alimentaire. Alors je ne suis pas naïf, je sais qu'Altaréa remettra l'alimentaire sur le tapis. On verra, mais en attendant, ils sont là. »

Cette domination des activités marchandes est décriée par un autre vice-Président du Grand Lyon, membre du comité de pilotage : *« il faut que l'on renforce la fonction loisir-culture et sport du site, je l'ai dit hier au groupe de pilotage, parce que c'était un des éléments forts du parti-pris, et les loisirs se sont transformés en centre commercial... ».*

On peut par ailleurs se demander si l'absence d'alimentaire, tel que l'exige le Schéma de développement d'urbanisme commercial, est positif ou non pour la vie à l'échelle du quartier. Si cette décision est compréhensible en regard de l'offre actuelle – il y a déjà trois supermarchés dans cette portion de l'agglomération (Carrefour sept chemin à Vaulx-en-Velin Sud, Carrefour Villeurbanne à côté des Gratte-Ciel, et Hyper Leclerc à Vaulx-en-Velin Nord) – des craintes demeurent au sujet d'une carence de commerces de proximité, pour l'instant prévus uniquement à l'Est du périmètre, à proximité de la Place Cavellini. Cette question va certainement connaître une importante évolution à l'avenir, mais pour ce qui est du présent, comme le déplore un usager du site, *« c'est le meilleur pôle multimodal de l'agglomération, mais pour acheter ta baguette c'est la catastrophe ».*

En terme de mixité fonctionnelle, la dernière inconnue concerne l'équilibre entre la production de logements et celle de bureaux. Si à l'origine le projet prévoyait la réalisation de nombreuses surfaces destinées à des emplois tertiaires, cet objectif semble difficile à tenir. Les promoteurs présents ou intéressés par le site semblent davantage enclins à réaliser du logement, un marché plus facile à investir que celui des bureaux dont la réussite est plus incertaine.

Les apports contestés du boulevard urbain Est, la réalisation incertaine de l'A8

À l'échelle de la commune de Vaulx-en-Velin, les urbanistes font le constat d'un manque de liaisons entre le Sud et le Nord. Le rattachement du Sud à la centralité administrative et symbolique de Vaulx-Nord constitue un enjeu clé. Ce constat est partagé par la population, il est ressorti de la démarche de concertation *« une volonté forte de relier les nouveaux quartiers aux anciens, les habitants des quartiers alentour*

craignant fortement de se retrouver spectateurs passifs, voire laissés pour compte des nouveaux quartiers » (Concertation sur les secteurs TASE et Yoplait, Compte-rendu de l'atelier sur les déplacements – 12 mai 2009 : 6 et 8) et donc la nécessité de « rajouter très rapidement une ligne permettant de joindre le Nord et le Sud sans passer par le centre ville de Lyon ». S'il est particulièrement saillant pour la Ville de Vaulx-en-Velin, cet enjeu du lien tangentiel concerne en réalité toute la première couronne Est de l'agglomération.

La question du mode opératoire se pose : comment désenclaver ? Faut-il privilégier les transports individuels et construire un nouvel axe routier, ou au contraire réaliser une nouvelle infrastructure de transports collectifs ? Les deux modes sont en projet, et comme on le verra, les effets et les enjeux ne sont pas identiques pour les habitants.

En terme d'infrastructure routière, un itinéraire est planifié depuis une quarantaine d'année à l'Est du périmètre du projet : le boulevard urbain Est (BUE). Du point de vue des urbanistes du Carré de Soie, ce BUE serait utile à l'échelle du projet premièrement pour renforcer la desserte du Pôle de commerces et loisirs. L'objectif est aussi de profiter du BUE pour dynamiser la mutation de la zone industrielle localisée à cet endroit, vers des fonctions tertiaires. Toutefois, le BUE n'est considéré à proprement parler comme un levier d'urbanisation, et plusieurs experts remettent en question sa pertinence. Cet itinéraire routier pose en effet plusieurs problèmes. À l'échelle locale, il menace directement les maisons « Castors », des habitats temporaires investis depuis quarante ans. Un site aussi doté aujourd'hui d'une appréciable qualité du cadre de vie : « *l'été vous entendez les cailles* », et « *il y a des coquelicots* »... La question du déplacement forcé de populations est une question sensible qui doit être pesée en regard du degré de nécessité du projet poursuivi et de sa contribution effective pour l'intérêt collectif.

Le second élément qui pose problème est l'incertitude au sujet de l'urbanité du boulevard en projet. Le terme boulevard employé fait référence à un ouvrage routier certes, mais lequel participe en principe à l'espace urbain traversé. Il est généralement doté d'allées piétonnes, largement arborisé, etc. Or, le BUE est d'abord pensé comme un outil de transit, en complément du périphérique Nord et du contournement Est de Lyon d'après le dossier soumis à enquête publique. Il s'en suit de multiples contraintes en terme de développement urbain : aucun adressage n'est prévu côté BUE (uniquement à l'arrière), le stationnement le long du boulevard n'est pas non plus rendu possible et la perméabilité dans le tissu est absente du projet, puisque il ne prévoit pas la possibilité de rentrer en voiture dans les quartiers depuis le BUE. En terme de contribution à la vie locale, les doutes semblent donc légitimes. Pour l'association des riverains du BUE et d'autres associations, le projet routier ne répond

pas aux objectifs préalables pour le tronçon de Vaulx-en-Velin (validés lors du conseil municipal en octobre 2003 et affichés lors de la concertation préalable) :

« Faciliter les liaisons entre les pôles à travers l'Est et le Sud de l'agglomération ; Assurer le délestage des voies communales traversant les zones d'habitat ; Faciliter l'accès des zones d'activités ; Créer un espace urbain fédérateur. Nous acceptons ces objectifs, mais nous considérons que de faire une voirie publique de 2 x 2 voies pour atteindre ces objectifs est contraire à l'intérêt général. » (Collectif, 2008 : 3)

Le troisième élément contesté par les riverains porte sur la dégradation environnementale. Les nuisances et pollution provoquées par cette nouvelle infrastructure routière constituent à leurs yeux un problème aigu. Pour un habitant, militant de l'association des riverains du BUE :

« Au début on se posait comme accompagnateurs du projet (...). Puis on s'est renseigné sur la pollution atmosphérique pour les riverains. On est à l'heure actuelle nettement au-dessus des normes, là en ajoutant une voirie on va aggraver la situation lyonnaise. Parce qu'on nous présentait un projet dit d'intérêt général... Or, sous cet angle, le projet aggrave la situation. Donc on a changé notre positionnement, en n'étant pas totalement contre, mais en disant il faut privilégier les transports collectifs. »

Le développement d'une nouvelle ligne de desserte en transport en commun est aussi un projet planifié depuis longtemps. Les lenteurs d'avancement du projet de rocade Est ressortaient déjà de l'évaluation du PDU de 1997, réalisée en 2002 (SYTRAL, 2002 : 12-13) :

« En ce qui concerne les lignes radiales, on a constaté en 1997 que ces quartiers, très divers par leur superficie, leur population et leur localisation dans l'agglomération, disposaient en règle générale d'une bonne liaison en transports collectifs vers le centre, même si elle nécessite parfois une correspondance, avec rabattement sur une station de métro (Vaulx-en-Velin, Saint-Priest, Duchère). Peu d'évolutions de ces dessertes ont eu lieu depuis 1997. En ce qui concerne les lignes de rocade, la situation de départ était beaucoup plus inégale : la moitié seulement des quartiers classés en ZUS (Zone Urbaine Sensible) disposaient en 1997 de lignes en rocades. Là encore, les choses ont peu évolué, la réalisation de la ligne forte A8 (grande rocade Est) n'étant pas actuellement programmée. ».

Nécessaire au désenclavement de la première couronne Est, indispensable pour la structuration du projet Carré de Soie, cette ligne forte A8 est inscrite au PDU, mais sans contrainte de calendrier. Sa réalisation ne fait pas actuellement l'objet d'une

attention prioritaire, contrairement à certaines lignes très discutables et discutées – on reviendra sur la question du Grand Stade et de sa desserte plus loin – qui connaissent des coups d’accélérateur. La réalisation de l’A8 est d’autant plus incertaine, que le SYTRAL va devoir faire face à de grosses dépenses dans les vingt prochaines années, pour le renouvellement du matériel roulant. Sans recette supplémentaire, cette contrainte pourrait provoquer un frein dans le développement du réseau, et ce dès le mandat prochain. Les radiales A7 et A8, l’A4 Nord et l’extension du métro au Sud sont ainsi menacées de report ; un report considéré bien évidemment comme injuste par les publics concernés.

Quel financement pour les équipements publics ?

La question des équipements publics est une problématique centrale lorsqu’on interroge le projet urbain en terme de production de qualité urbaine. L’accueil d’un projet comme le Carré de Soie nécessite le développement d’un important programme d’équipements publics sur le territoire, ce d’autant plus que ce territoire, notamment sur la partie vaudoise, est déjà à l’heure actuelle défavorisé. Plusieurs urbanistes associés au projet expriment ainsi de vives inquiétudes, sur les sites à réserver pour les équipements publics, et sur la disponibilité de moyens financiers pour les réaliser puis les entretenir.

Pour un élu de Vaulx-en-Velin, le projet Carré de Soie c’est « *700 personnes, c’est une école, et ça a des coûts. Dans dix ans, on aura 10’000 nouveaux habitants, avec probablement la plus forte croissance, comment les accueillir dans des bonnes conditions, sans que cela se répercute sur les 40’000 autres habitants ?* ». Pour une technicienne du GPV, cette question montre que la manque d’anticipation continue : « *on dit attention, dans dix ans tout va exploser, il n’y aura plus de place nulle part (pour réaliser des équipements publics), et les collectivités disent ah ben non, on n’a pas d’argent. Tout le monde se le dit, bon eh bien on va attendre...c’est la catastrophe annoncée* ».

Contrairement à Villeurbanne, qui est une commune plutôt riche dotée de finances seines, Vaulx-en-Velin est une commune pauvre, qui comprend de nombreux territoires à enjeu – soit de renouvellement, soit de développement – et une importante population à soutenir par des politiques sociales, scolaires ou culturelles : une proportion d’enfants nettement plus élevée que la moyenne d’agglomération, un pourcentage très important de personnes sans emplois, etc. La commune n’a simplement pas les capacités financières pour porter les projets, comme le décrit un élu communal : « *la grande question dans cette ville, c’est qu’on a une forte ambition mais on n’a pas de ronds. L’essentiel de l’argent public passe dans les réhabilitations et dans le développement social, culturel, la réussite éducative, qui engloutissent des*

sommes colossales ». Le manque de ressources détermine, comme on va le voir, toute la stratégie de la commune en matière de pilotage du projet urbain. À commencer par la négociation de la participation du privé au financement des équipements publics :

« sur le Carré de Soie on a négocié un PAE avec le propriétaire. Ça aussi c'était pas acquis au départ. Je me souviens d'une première discussion avec la CU, le Président m'a dit – ils viennent c'est déjà pas mal, et puis tu vas encaisser la taxe d'habitation, le foncier bâti...je leur ai dit – ça suffit pas, parce que sur Vaulx, il n'y a pas que le Carré de Soie, il faut finir le centre ville, attaquer le Mas du taureau, faire la Grappinière, ne pas oublier le village, et tout ça. Et donc j'avais fait remarquer à Collomb que lui avait 10% de sa population en politique de la ville et que moi j'en avais 90%, et à partir de là ça change la donne. Sur cette base-là, il a été acté qu'on ferait un PAE. Ça a été difficile à gérer...en fait on a négocié avec Partouche avant le transfert à Bouwfound's Marignan. Et donc la Ville recevra 5,2 millions et la CU quasiment autant. » (un ancien élu à la Ville de Vaulx-en-Velin)

La politique des GPV avec financements de l'ANRU est pensée pour constituer une réponse à cet enjeu. Mais il semble que cette aide ne soit pas suffisante, et s'applique difficilement aux territoires en projet. La Convention ANRU implique en effet une participation de la Ville de 10 à 15% maximum, laquelle représente un montant considérable lorsque le volume des espaces considérés est important. Et la convention ne prend pas en charge la gestion future des équipements publics, renvoyant aux collectivités locales la gestion de ce qui a été construit, ce qui pose problème pour les villes qui à la base sont déjà pauvres. L'inquiétude est d'autant plus grande que le gouvernement français a élaboré un projet de réforme des finances locales produisant une refonte de la dotation de solidarité locale. Cette refonte impliquerait environ trois millions d'euros en moins pour la Ville de Vaulx-en-Velin, laquelle compte essentiellement sur ce soutien étatique. Les impôts ne rapportent que 1 à 2 millions d'euros, et au niveau de l'agglomération, les mécanismes de solidarité qui se jouent par la dotation de solidarité communautaire (DSC) sont insuffisantes. Le renouvellement urbain coûte des dizaines de millions, alors que les capacités d'investissement de la Ville se montent à huit millions par an. Pour un élu de Vaulx-en-Velin, l'enjeu est grave :

« Mas du Taureau, Près de l'Herbe...le renouvellement coûte au total plus de 200 millions d'euros, et la ville paie 10%. Mais 10% c'est énorme, on n'a pas les moyens d'aller au delà de ça. En plus, ça augmente... On a une capacité d'investissement de 8 millions par an. Sur 6 ans, on a 50 millions d'investissement. La piscine par exemple c'est 9-10 millions, et 10 personnes à salarier. Plus les écoles à entretenir, etc. On a aucune capacité financière

pour développer la ville (...). Les financements de politique de la ville ont permis de pouvoir envisager un développement. Si ces politiques diminuent, on repasse sous l'eau... Est-ce que vous voulez que dans 3 ans Vaulx-en-Velin, ça brûle ? »

Alors que la situation est déjà très problématique, comment envisager sereinement le développement de nouveaux quartiers ? Pour le cas du Carré de Soie, le vrai problème, pour la commune, repose moins dans le lancement du projet urbain, que dans sa gestion. Or, l'État n'est là que pour le financement de départ, et la Communauté urbaine ne prend en charge que certains équipements majeurs. Pour un urbaniste en charge du projet, cette situation risque d'avoir d'importantes conséquences sur la qualité urbaine produite :

« c'est la commune qui doit financer les équipements, ils nous disent on ne peut pas faire d'espace vert parce qu'on n'a pas de quoi les gérer. Donc on repousse la difficulté, c'est un risque pour la qualité... on investit les espaces verts au début, mais après c'est la commune qui les gère. Donc même si on fait quelque chose de bien ils ne pourront pas les entretenir... On voudrait qu'ils mettent l'école dans le rez-de-chaussée de l'usine TASE. Ils trouvent que c'est aberrant, car il faut faire des mezzanines... Mais s'ils étaient riches, ils trouveraient ça génial. »

Pourtant, la Communauté urbaine ne semble guère s'alarmer, comme en témoigne un vice-Président du Grand Lyon en charge du projet :

« Il n'y a pas de danger particulier... Je crois que ce sera des attentions à porter sur le patrimoine, et sur la qualité de vie des différents quartiers, avec des équipements publics des communes... alors il faut arriver à ce que les communes suivent aussi, car elles ont à financer un gymnase, une école, des crèches, il faut refaire des espaces de proximité comme la Place Cavellini, tout ça, ce maillage humain. »

Sur cette question du financement des équipements publics, une commune sans ressource, comme Vaulx-en-Velin, peut mettre en œuvre deux stratégies. La première consiste à négocier une participation des acteurs privés au financement des équipements publics, chaque fois que cela est possible. L'autre stratégie, c'est de pousser pour une programmation qui contienne des équipements de compétence communautaire, afin de minimiser le poids sur les finances publiques communales. Au final, il apparaît clairement que la situation financière difficile de la commune, pénalisée par trente années de développement ZUP, prétérite les modalités du développement urbain futur sur son territoire, un territoire pourtant stratégique pour toute l'agglomération lyonnaise. L'exemple du Carré de Soie met en valeur ce que l'on

peut considérer comme étant un important dysfonctionnement de la gouvernance financière d'agglomération.

7.3.2. La production de mixité sociale

Un changement structurel est perceptible depuis quelques années dans la première couronne Est concernée par le projet urbain du Carré de Soie. Cette dynamique est perçue positivement par certains acteurs politiques – qui parlent alors de diversification par le haut – et négativement par d'autres – qui mettent en avant les dangers d'une éviction des populations les plus pauvres.

La Ville de Vaulx connaît une légère diversification de la population. Les commerces sont revenus depuis quelques années, et les programmes de logements réalisés trouvent acquéreurs. Les *primo*-accédants – qui peinent à trouver du logement abordable au centre-ville de Lyon – y trouvent des logements accessibles, en raison notamment de la TVA abaissée (5,5% au lieu de 19,5%). Le prix du foncier, qui était pendant longtemps resté très bas, a ainsi connu une importante augmentation de valeur. Pour une technicienne de Vaulx-en-Velin, « *on essaie de maîtriser, de miser sur l'accession sociale pour éviter l'éviction* ». Mais la diversification demeure un objectif important, comme l'affirme un élu de la même commune :

« On veut diversifier. Entre 1990-1999, on est passé de 45'000 à moins de 40'000 habitants. La raison qu'on a tiré de cette perte, c'est l'insécurité et l'image, mais c'est aussi la question du logement. Il n'y avait pas de possibilité de faire un parcours social à Vaulx-en-Velin. Les gens partent à 30 km de Lyon, dans la deuxième ou la troisième couronne. Donc le projet qu'on a fait, c'est d'offrir un parcours résidentiel continu. »

Du côté de Villeurbanne, une évolution similaire – mais plus marquée – peut être observée. Alors qu'autrefois 60% des ménages fiscaux de la commune ne payaient pas d'impôts, cette proportion est aujourd'hui tombée en dessous de 50%. En terme de marché immobilier, les prix de vente atteignent des sommets – autour de 3500 euros le m² en moyenne avant la crise de 2008, alors que 80% des ménages qui souhaitent accéder à la propriété ne peuvent pas mettre plus de 2'800 euros le m². Comme le dit un urbaniste de la Mairie de Villeurbanne, pour l'acquisition individuelle d'un logement, « *il reste donc le périurbain, ou les opérations publiques* ». Cette évolution pose problème, et, pour un adjoint au Maire de Villeurbanne (dont les propos sont cités dans Viva-magazine de Villeurbanne, 2008 : 14), si la commune est devenue très attractive pour les populations nouvelles,

« le développement urbain doit permettre aux Villeurbannais les plus modestes de rester ici. Rue Descomberouse et rue de la Soie par exemple, les

habitants sont installés depuis longtemps. Leur cadre de vie se transforme, le nouveau pôle de transport en commun les relie au cœur de Villeurbanne. Il serait choquant qu'ils soient contraints de partir à cause du renchérissement des loyers. (...) nous veillons partout au maintien de la présence de logements accessibles. Notre responsabilité politique, c'est qu'ils puissent rester dans le quartier ».

Fait surprenant, la mixité sociale constitue pourtant « un thème dont le comité de pilotage a peu parlé », d'après un membre de ce comité. Et pourtant, ce thème n'est pas sans enjeu : poser la question de la mixité sociale – c'est-à-dire poser la question des destinataires du projet urbain Carré de Soie – conduit à des réponses souvent ambivalentes, voire contradictoires, de la part des acteurs en charge de la maîtrise publique d'ouvrage.

On peut observer globalement deux tendances à ce sujet. Il y a d'une part une volonté des élus de diversifier la population habitante, ce qui est intéressant notamment du point de vue fiscal mais également du point de vue de l'image de la couronne Est « à redorer ». Mais on trouve également, en particulier chez des élus vaudois, la préoccupation de produire du logement social en suffisance. Pour un élu de Vaulx-en-Velin en effet, « on pourrait faire un écoquartier de rêve, mais c'est hors de question de faire ça. L'objectif c'est qu'on puisse loger une diversité d'habitants ». On peut faire l'hypothèse que ces élus veillent aussi à la préservation d'un électorat de gauche qui leur est favorable. Quoi qu'il en soit, la question de la mixité sociale provoque une mise en tension, entre le souhait de voir valorisé un morceau de territoire dégradé, et celui de préserver une accessibilité à destination de toutes les classes sociales en matière de logement.

Diversifier « par le haut » et produire du logement social

Pour la plupart des acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage, la mixité doit jouer à l'envers de ce qui se pratique habituellement. L'enjeu consiste ici, pour le résumer schématiquement, à garder les pauvres et attirer les riches. Mais le public visé dépend surtout du jeu de l'offre et de la demande, et, de l'avis d'un urbaniste en charge du projet, « le gars qui a un bel appartement Boulevard des Belges à Lyon ne va pas acheter un appartement au Carré de Soie ». Ce jeu du marché oriente la production de logements, lesquels visent essentiellement – par une qualité urbaine qui « se construit tout doucement » – une clientèle de primo-accédants. Pour un urbaniste en charge du projet :

« on est sur des territoires qui sont composés à 80% de logement social (...). L'enjeu, c'est d'attirer des investisseurs privés pour qu'ils réalisent du logement pour l'accession à la propriété, parce que la mixité sociale elle

« passe par là, pas le contraire : là il y a trop de logements sociaux. C'est là la perversion du Carré de Soie : on sait bien que le Maire de Vaulx-en-Velin pendant 30 ans, il n'a pas vu un investisseur privé venir sur sa commune. Et là il y en a, et il ouvre les bras... ».

L'incertitude du prix de sortie des logements, comme la forme urbaine à produire, ne doivent pas venir freiner le développement du projet. Or, la volonté de créer du logement social sur la première opération (le PAE sur TASE) place l'opérateur dans une situation difficile pour produire des logements à un prix abordable. Une situation qui n'est pas sans répercussion pour la collectivité, comme l'esquisse un vice-Président de la Communauté urbaine :

« Si on veut créer du logement social, parce qu'il faut que la ville de qualité soit garantie à tout le monde, à quel prix il va sortir ? Ce qu'on n'a pas payé hier on doit le payer aujourd'hui, à travers des dotations aux OPAC, aux bailleurs sociaux, donc comment le faire ? De toute façon à l'arrivée ça coûtera aux collectivités publiques, soit en dotation aux bailleurs parce qu'il faut équilibrer le montage financier des opérations, soit, si on ne veut pas doter les OPAC, il faudra négocier avec le propriétaire privé des mètres carrés de SHON supplémentaire. Pour l'instant on le tient...mais un des dangers c'est que ça vienne altérer la qualité de l'espace. »

La volonté de créer un cadre de vie de qualité qui ne bénéficie pas uniquement à des classes moyennes ou supérieures provoque une certaine tension sur la production de qualité urbaine. Comme on va le voir ci-après, la volonté de préserver localement l'héritage patrimonial (qui participe de la qualité urbaine) constitue, selon la même logique mais dans un sens contraire, une menace d'éviction pour les populations présentes sur le site.

Valoriser le patrimoine sans produire d'éviction ?

Le périmètre du Carré de Soie comprend un héritage patrimonial très important, dont le maintien n'est pas sans enjeux sociaux. C'est le cas en particulier pour la petite cité TASE, réalisée en 1924, qui constitue un important élément de composition paysagère et bâtie.

À la fermeture de l'usine au début des années 1980, les habitants de cette petite cité sont généralement devenus propriétaires. Depuis lors, des transformations apportées individuellement par chaque propriétaire ont amené ponctuellement à une dégradation de cet ensemble patrimonial. L'absence d'un système de protection destiné au maintien d'une cohérence d'ensemble est aujourd'hui largement décriée par les acteurs locaux impliqués dans la défense du patrimoine.

La structure de maîtrise d'ouvrage, qui réfléchit actuellement à la manière de protéger cet ensemble, envisage d'utiliser un outil de classification, la Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP), un dispositif a pour objet de mettre en valeur des quartiers et sites à protéger pour des motifs d'ordre esthétique ou historique (depuis 2010, les ZPPAUP sont remplacées par les Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine). Si ce dispositif est très efficace, il comporte pourtant un certain nombre de désavantages, en particulier l'obligation pour les propriétaires de se conformer à un règlement urbanistique, architectural et paysager très précis et contraignant : la publicité par exemple y est interdite, mais surtout tous les travaux de construction, démolition, déboisement, transformation ou modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de la zone de protection sont soumis à autorisation spéciale. Or, la structure socio-économique des populations qui habitent ces petites maisons rend ce dossier particulièrement délicat : des mesures trop contraignantes et coûteuses pourraient provoquer un processus d'éviction de ces habitants. Pour un vice-Président du Grand Lyon, « *les petites cités TASE, c'est le grand danger* ».

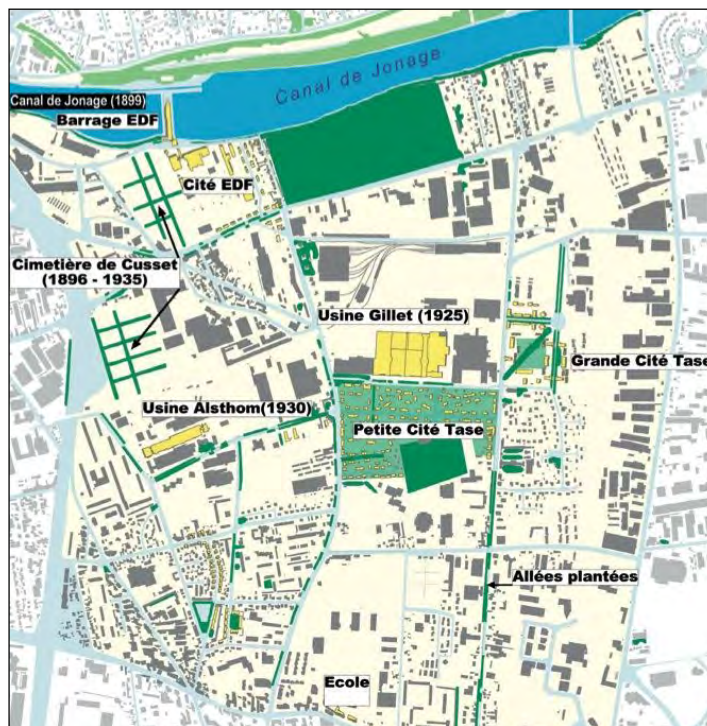


Figure 36 : *Eléments patrimoniaux de valeur dans le secteur de la Soie (AABD, 2007)*

Deux idées, pour l'instant non validées, ont été émises. La première serait que la collectivité acquière certaines de ces maisons et les revende à un bailleur social, ce qui permettrait de conserver des populations modestes sur le site. La seconde serait de réaliser une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), c'est-à-dire une intervention concertée entre l'État, la commune, et l'ANAH qui permettent la

réhabilitation du parc immobilier bâti patrimonial tout en protégeant le droit des occupants et en respectant la composition sociale actuelle.

Comme l'ont montré les deux exemples évoqués, respecter le tissu social existant et assurer une équité d'accès au travers de la mise en œuvre du projet urbain représente une tâche difficile. Elle nécessite de la part de la structure de pilotage un arbitrage constant, entre des considérations qualitatives et des préoccupations sociales. Le tableau suivant présente quelques-uns des principaux arbitrages opérés jusqu'à présent par la collectivité dans la phase d'opérationnalisation du projet urbain.

	Principes fondateurs	Recommandations des études	Contraintes	Arbitrage
Organisation de la forme urbaine	Parc habité	Arbres en pleine terre Bâtiments à hauteur d'arbre	Opération BM au milieu de la coulée verte Contraintes de rentabilité	? Entrée en matière sur une élévation du bâti
Patrimoine TASE	Valorisation	Conservation de la façade de l'usine (PLU)	Surcoût pour le promoteur Mouvement citoyen pour la sauvegarde intégrale de l'usine	? Conservation a minima de la façade
Espaces publics	Continuités	Nécessité de faire du lien, aménager des voies et des cheminements	Opération BM au milieu de la coulée verte Habitants ne veulent pas de passerelle	? Passerelle retirée
Logements	Mixité sociale	20% de logement social	Prix de sortie ne doit pas être trop élevé Rentabilité de l'opération pour l'opérateur	Augmenter la densité, changer de standing, baisser la qualité, améliorer le rendement de plan ?
Fonctions loisirs et commerces	Mixité fonctionnelle	Diversité fonctionnelle pour un quartier à vivre 20'000-25'000 m ²	Pas d'alimentaire pour éviter la concurrence locale (planification commerciale) Opérateur exige 60'000m ²	Pas d'alimentaire (sauf de proximité) 40'000m ²
Équipements publics	Compenser le manque actuel et anticiper la demande future	Besoins en école, crèche, équipements sportifs...	Compétence communale (faible capacité budgétaire de Vaulx)	Participation du privé (PAE sur BM), ZAC sur TASE et Yoplait)

Figure 37 : « Le principe de réalité » - les arbitrages de la maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain

7.3.3. Les difficultés de la concertation

La Communauté urbaine de Lyon est la première agglomération française à s'être dotée d'une charte de la participation, et à avoir développé une ingénierie de la participation, impliquant un service dédié, et recourant à l'expérimentation d'outils et de méthodes (balades, conférences, expos, maisons du projet, etc.). La concertation accompagne désormais tous les grands projets urbains lyonnais.

Le cas du Carré de Soie met en lumière les apports multiples mais également les limites et problèmes qui interviennent dans la mise en œuvre de la concertation. Trois difficultés sont discutées dans cette partie : la gestion du « nimbisme », la question du cadre – thématique comme spatial – de la concertation, et celle du *timing* dans le processus de projet.

Un enrichissement du projet ou la seule voix du NIMBY ?

Au sein de la maîtrise publique d'ouvrage, tout le monde s'accorde sur les vertus de la concertation en terme d'enrichissement du projet. Pour un vice-Président du Grand Lyon, « *ça nous apporte de toute manière de la diversité, un regard différent, une expertise du territoire que n'ont pas les services, encore moins les élus. Tous les projets sortent différents, donc il se passe quelque chose* ». La concertation a en effet modifié le projet sur plusieurs points. Dans la première phase relative au pôle de commerces et loisir, une passerelle a comme on l'a dit été supprimée, le stationnement qui devait être payant est gratuit pour éviter que les automobilistes ne viennent parquer leur voiture dans les quartiers résidentiels, la traversée de l'hippodrome a été modifiée. De l'avis d'un ancien élu de Vaulx-en-Velin « *on a quand même complètement repris ce projet. Avec tout ça des choses ont été demandées et le projet prend de l'intelligence, et puis tout le monde y trouve son compte...on espère que c'est gagnant-gagnant.* »

Au sein de l'équipe politique de la maîtrise d'ouvrage, on peut observer pourtant l'existence d'une controverse sur l'équilibre négociable/non-négociable à tenir face aux habitants. L'un des dangers pointé par un élu communautaire, ce serait de « *faire du consensus mou* ». Ce danger est bien réel, dans la mesure où la concertation est aussi – faut-il dire avant tout ? – le lieu d'expression privilégié du NIMBY (le syndrome bien connu du *not in my backyard*). Pour un architecte-urbaniste en charge du projet, on est, dans le cas du Carré de Soie, dans un système ambigu :

« on a une population qui vit dans un territoire oublié...les gens sont là, ils ont construit leur petite maison, ils sont tranquilles. Ils ont l'impression d'habiter la campagne, sans être loin du centre ville. Et là, globalement, ils sont inquiets de voir de la densité et de perdre en qualité (...). Du coup les

gens ont plutôt tendance à se replier, à dire faites pas trop chier, on aimerait pas se faire bouffer par les nouveaux habitants. »

Cette ambiguïté provient du fait que l'on met en place un projet urbain destiné avant tout à accueillir de nouveaux habitants et emplois, dans un territoire largement investi par une population habitante. Pour ce même acteur, cette situation de décalage entre une présence d'interlocuteurs qui défendent leur acquis par la concertation et l'absence des destinataires du projet est problématique :

« on travaille sur un quartier qui a des habitants, qui existe, qui a une histoire, et que donc il faut bien aller vers un processus de transformation, de métamorphose, et pas de construction a priori. Mais c'est assez pervers de discuter avec des gens qui habitent dans certaines conditions, de l'avenir d'un quartier qui est fait pour d'autre. Qu'est-ce que ces autres attendent ? Ils n'ont pas voix au chapitre. »

Ce sentiment est d'autant plus fort chez les acteurs de la maîtrise publique d'ouvrage qu'une pluralité d'opinions peine à s'exprimer au sein de la démarche. Il existe en effet des groupes d'habitants qui défendent vigoureusement leur point de vue sur le projet, au détriment semble-t-il d'autres acteurs qui restent silencieux. La question de la représentativité de l'intérêt général est difficile dans ce contexte.

Du point de vue des habitants enfin, certaines évolutions du projet sont incompréhensibles, et décrédibilisent la démarche de concertation :

« on a pris conscience qu'il faut éviter l'étalement urbain, donc urbaniser ça nous dérange, mais c'est bon globalement, c'est dans l'intérêt général ça. À la limite, on était dans notre terrain vague, avec nos cabanes à droite à gauche, on était bien tranquille, on vient nous déranger, mais c'est pour l'intérêt général, on est un certain nombre à l'accepter. Sur le Carré de Soie, on nous parle de parc habité, on voit des jolies images, des jolis immeubles à 4 étages plus un petit truc en dessus en retrait. Mais finalement on n'est pas à rez+4 on est à rez+7, parce que maintenant que c'est passé auprès des habitants, ils n'ont jamais voulu mettre une limite à la densification urbaine. » (un habitant).

Les invités surprises de la concertation

Un certain nombre de thèmes ont fait l'objet de crispation dans la seconde phase de concertation, sur les ZAC TASE et Yoplait. La réhabilitation de l'usine bien sûr, dont on a déjà largement parlé, mais également deux opérations qui ne concernent pas ces secteurs et qui sont venues « s'inviter » dans le processus participatif : le boulevard urbain de l'Est et l'aménagement d'une place publique, la Place Cavellini.

Le cadre thématique et spatial de la démarche tel qu'il a été posé par la maîtrise publique d'ouvrage a ainsi été dilaté sous l'initiative de citoyens, qui sont « *venus dans le Carré de Soie faire force* » selon un élu communautaire en charge de la concertation. Deux interprétations de cette dilatation sont possibles : on peut voir cela comme une dérive et une perte de maîtrise de la démarche, mais on peut également voir dans cet élargissement une ouverture et un investissement de la scène de dialogue utile au projet.

On ne reviendra pas ici sur les enjeux du Boulevard urbain Est qui ont déjà été largement abordés précédemment, pour nous concentrer sur la Place. Celle-ci constituait du temps où l'usine était en activité le principal espace public du Sud. À la fermeture de l'entreprise, la place a perdu de sa fonctionnalité, et a été progressivement investie pour des activités moins louables, des rodéos en voiture et du trafic de drogue notamment. Prenant acte de cette détérioration des usages, la mairie a alors placé des blocs en béton pour stopper tout trafic automobile. Depuis lors, la Place est un lieu désert, sans activité, sans mobilier urbain ni animation, avec un parc arborisé peu ou pas entretenu.

Récemment, cette Place a fait l'objet d'un projet de transformation de la part de la Mairie, comprenant notamment l'ouverture d'un petit commerce alimentaire, une intervention mal perçue par les habitants : « *on a laissé dégrader ce lieu de vie commun, et maintenant on dit il est nul, on va faire autre chose. C'est pas correct. Là on nous pique celui-ci qui est délabré mais on nous met rien d'autre à la place. On a perdu le lieu de vie, on a enlevé le problème mais on a oublié le lieu de vie* ». Sur ce thème également, la question patrimoniale domine. Pour un responsable du Collectif du Cercle de la Soie Rayonne, « *la Place Cavellini qui vient de démarrer, quand on nous l'a présenté, on a dit non la Place Cavellini est un élément du patrimoine qu'il n'est pas question de toucher (...). On dit que c'est un des seuls espaces publics, qu'il faut le garder. Il faut la valoriser* ». Jusqu'à présent, ces manifestations ont provoqué une certaine incompréhension de la part de la maîtrise publique d'ouvrage qui peine à lire les raisons de cette mobilisation. Pour un vice-Président du Grand Lyon en charge des projets urbains,

« l'intérêt général ce n'est pas la somme des intérêts particuliers. La place Cavellini, ça va être le même problème. Il faut faire de la stimulation promotionnelle, il faut que ce soit sécurisé, il faut qu'il y ait du passage, pas de zone d'ombre, du commerce, il faut qu'il y ait de l'attraction. Sinon c'est donner de l'utilisation à des gens qui ne devraient pas y être. On peut remettre des bancs et des arbres, mais les bancs seront cassés, les arbres seront cassés, on n'aura pas avancé d'un pouce. Donc ça, ça va être un peu dur... ».

La maîtrise publique d'ouvrage se trouve ainsi dans une situation d'arbitrage difficile, entre un statut quo inacceptable et un projet rejeté par un certain nombre d'habitants au nom d'un attachement patrimonial. L'intrusion de ce point de friction dans la concertation entraîne en tout cas que le processus devra être étendu à l'avenir sur les autres secteurs touchés par le projet.

Le difficile timing

L'opérationnalisation du projet urbain constitue un processus de longue haleine, dont la vitesse de progression, non linéaire, est difficilement prévisible. Ces incertitudes temporelles compliquent l'organisation de la démarche d'accompagnement participatif. La principale difficulté, pour un urbaniste de la Mission, « *c'est qu'on a concerté avec les gens, mais que les choses n'avancent pas, et il y a une lassitude qui s'installe* ».

Le bon *timing* de la participation est très difficile à trouver. D'un côté, une démarche de concertation efficace nécessite de s'ancrer sur des études, qui puissent venir cadrer et alimenter les débats. Mais de l'autre côté, attendre que toutes les études soient réalisées avant de lancer la concertation c'est prendre le risque que le projet soit déjà globalement réalisé, sans prise en compte des habitants. La faiblesse de la maîtrise d'ouvrage et le retard pris sur le lancement des études a aussi péjoré le déroulement de la concertation. Pour le vice-Président de la Communauté, lors de la concertation sur les ZAC TASE et Yoplait,

« c'est la première fois où je sens la solitude du gardien de but au moment du penalty. Parce que j'ai trouvé qu'on n'a pas vraiment démarré, on n'a pas beaucoup de matière, on a de la difficulté à rentrer dans le sujet (...). La SEM Confluence avait toute une équipe technique de programmation derrière, qui ont apporté beaucoup de matériaux à travailler en ateliers avec les habitants, des images, du diagnostic, beaucoup d'études, et au Carré de Soie on s'est trouvé trop à poil. Pas grand chose, un petit bout d'étude commerciale qu'on avait commencé 2 ans avant qui ensuite a cristallisé le débat sur la place Cavellini... »

En plus du « manque de matière première », un manque de coordination et des incertitudes de portage entre les différents acteurs de la maîtrise d'ouvrage – la Mission dédiée, le service d'urbanisme opérationnel du Grand Lyon, l'architecte-urbaniste en chef, les services techniques et les élus des deux communes concernées – compliquent la lecture du dispositif et des enjeux pour les habitants. La confiance nécessaire au débat peine à se construire dans ce contexte dominé par la méfiance et par l'essoufflement, les habitants qui s'étaient mobilisés lors de la phase de

constitution du projet urbain plusieurs années auparavant ne voyant pas d'avancement malgré un dispositif très lourd (deux fois cinq séances).

Et comme l'ont montré l'intrusion de points de crispation dans le débat, le déroulement au coup par coup a probablement aussi pollué d'une certaine façon le débat, comme l'évoque un élu communautaire en charge de la concertation,

« tout ça va un peu vite, est un peu trop lié à des opportunités liées à des investisseurs privés, donc sur le principe je suis toujours un petit peu gêné quand on va trop vite comme ça, qu'on prend pas suffisamment le temps de la réflexion, et comme on a tendance à sauter d'opportunités en opportunités... J'aimerais bien qu'à un moment donné on se donne le temps de construire les opportunités, plus que de les saisir au moment où elles se présentent ».

7.3.4. Les effets sur le contexte

Le projet urbain Carré de Soie est pensé comme une pièce maîtresse dans la restructuration de la couronne Est de l'agglomération lyonnaise. À première vue, ce projet et les infrastructures qui lui sont associées – réalisation de nouvelles infrastructures de desserte, construction de nouvelles polarités, qualification d'espace public notamment – démontrent en effet un puissant effet de levier. Mais à une échelle d'observation plus fine, on s'aperçoit que le projet urbain ne tire pas tous les secteurs vers le haut. Pour plusieurs quartiers, le projet semble même plutôt produire un accroissement des écarts, dans un premier temps en tout cas.

En revanche, à plus long terme, il est probable que l'effet levier se généralise, en raison notamment de l'effet « révélateur » provoqué par le projet sur des situations difficiles dont la collectivité va devoir, nécessairement, se saisir à l'avenir.

Un effet levier ?

Actuellement environ 7'000 habitants vivent dans le périmètre nord du Carré de Soie. À l'horizon 2025, plus de 25'000 nouveaux habitants sont attendus. Pour les villes de Villeurbanne et de Vaulx-en-Velin, et plus largement pour tout l'appareil de maîtrise publique du projet urbain, l'intégration du nouveau dans l'existant est aussi importante que son inverse. On peut lire cette préoccupation dans un document du service technique de Villeurbanne (2008 : 5-6), qui indique que le premier enjeu du projet consiste à « accompagner l'arrivée de ces nouvelles populations par les équipements publics nécessaires (groupe scolaire, espaces verts, équipements sportifs) et à favoriser l'émergence de véritables centres de vie à l'échelle de chaque quartier » et le second à « intégrer les populations existantes dans les futurs projets et à aménager les

liaisons avec le quartier des Brosses, le pôle sportif municipal et la rive Ouest du boulevard Laurent Bonnevey ».

Le contexte, l'enveloppe spatiale du projet urbain, semble ainsi largement profiter du projet urbain, tant du point de vue des usages – par la création de nouvelles aménités : paysagère, commerciale ou de mobilité – que du point de vue économique, pour les habitants-propriétaires qui voient ou verront une valorisation de leurs bien-fonds. Pourtant, mise à part les grandes infrastructures de transport dont la portée et le pouvoir de transformation territoriale sont manifestes, l'opérationnalisation du projet en première phase montre plutôt un accroissement des écarts. Pour un élu de Vaulx-en-Velin, il y a un risque « *d'avoir un Carré de Soie pour les extérieurs, une réserve d'indiens... et puis les gens de Vaulx sur le carreau* ».

Un accroissement des écarts

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, les habitants du périmètre du projet ne sont pas nécessairement tous des bénéficiaires de l'évolution de la desserte. L'ouverture du métro et de la ligne de tram au niveau du pôle multimodal a en effet produit une importante réorganisation du réseau de surface interne, et notamment une diminution de cadence des bus. De l'avis d'une technicienne du GPV, le premier impact du Carré de Soie pour les habitants a été des difficultés de déplacement à l'échelle du quartier : « *c'était un bouleversement énorme, on s'est retrouvé avec des élèves qui n'étaient pas capables de rentrer manger chez eux à midi et dont les parents ne pouvaient pas payer la cantine* ». Par ailleurs, il est difficile de promouvoir localement la réalisation du pôle de commerces et loisirs alors que certains habitants, comme ceux du quartier des Brosses, n'ont pas un accès en transport en commun de qualité, et que l'amélioration attendue – la ligne Nord-Sud A8 – n'est même pas programmée ? Pour un urbaniste de la Ville de Villeurbanne, « *on ne peut pas dire qu'on va rêver à dans 20 ans si le projet Carré de Soie péjore leur qualité de vie actuelle* ».

Parmi les habitants, le sentiment que l'opération Carré de Soie ne leur est pas destinée est largement partagé, comme en témoigne par exemple cet extrait d'un riverain : « *on nous vente LESLYS, mais c'est pour les hommes d'affaires qui vont venir ici, ce sera pas pour les habitants (...). Collomb, il se dit faisons une zone de tertiaire, proche de l'aéroport et de la Part Dieu, et les habitants l'encombrent... C'est une vision aggro et pas du tout quartier* ». Pour ce qui est de la mobilité, on peut dire de manière générale que tous les quartiers qui se situent à plusieurs centaines de mètres du pôle multimodal ne profitent pas de l'amélioration de la desserte (on a parlé du quartier des Brosses, c'est aussi le cas des cités M'Rhaba par exemple, dont la desserte par un nouvel arrêt de tram n'est pas assurée).

En terme d'équipements publics, la situation ne s'est pas non plus améliorée pour l'instant, et des craintes peuvent être soulevées pour le futur en raison de la situation financière délicate de la Ville de Vaulx-en-Velin (voir partie précédente), et de l'absence de solidarité communautaire sur cette question comme en témoigne un vice-Président du Grand Lyon :

« C'est effectivement aux collectivités locales et à l'Etat d'être attentifs. Si elles se paupérisent déjà c'est qu'il y a un problème de fond, Carré de Soie ou pas Carré de Soie (...). On fait une école maternelle, une école primaire, un gymnase, des crèches, c'est la commune qui finance ça.... mais la commune a accepté que le Carré de Soie se développe, à terme le Carré de Soie c'est en gros 20'000 habitants, mais c'est aussi 20'000 emplois, c'est aussi des recettes. Donc la ville va investir, mais parce que derrière y a un équilibre de vie, des recettes, de l'activité économique... »

Pourtant, lorsqu'on sait que les recettes de la TLE sont « mutualisées » au niveau de l'agglomération, l'opération ne représente pas un intérêt si manifeste pour la commune.

Outre la question de la mobilité ou des équipements publics, une inquiétude pèse plus généralement sur le creusement d'écart en terme de qualité de cadre de vie. Pour un élu de Vaulx-en-Velin, « on pas dire d'un côté qu'on va faire un écoquartier et de l'autre côté avoir des quartiers où les ascenseurs ne marchent pas et les vitres sont cassées. Il y a les risques de l'explosion ». Cette position est partagée du côté de Villeurbanne, pour un urbaniste de la Ville, « on ne sait pas comment va se faire l'adhésion entre les nouveaux habitants et les anciens, on a des sites sensibles...on va faire des logements de très bonne qualité en face de sites Politique de la ville, de populations mises en ghetto... On ne sait pas ». Cette dualisation de la situation est également décriée par les acteurs du GPV financés par l'État, dont l'action est fortement limitée pour ce périmètre du projet – le Sud de la commune de Vaulx-en-Velin ne représente en effet que 3% de l'apport pécuniaire de la Convention ANRU – qui voient la nécessité d'une intervention forte de la Communauté urbaine : « on peut pas dire on construit une ville avec des standards de qualité et vous, vous restez dans des cages à lapin (...) or la convention ANRU ne peut pas être modifiée (...) et les promoteurs immobiliers n'ont pas vocation à intervenir sur des sites pourris ». Pour cette même personne, le constat est clair : « les poches proches seront nivelées par le haut, les autres soit on ne va rien faire et ça va devenir la zone, soit elles vont disparaître ». Une autre hypothèse, plus positive, peut néanmoins être envisagée.

Le projet, un « coup de projecteur » révélateur de situations inégalitaires ?

Pour un vice-Président du Grand Lyon, la mise en mouvement d'une large pièce urbaine comme le Carré de Soie agit comme un projecteur, « mettant en lumière » la nécessité d'une intervention publique alors que les écarts se creusent : « *ça met un coup de projecteur, ça fait loupe sur l'écart, qui devient tellement perceptible. Donc à un moment donné, il y a des situations, il faut les redresser* ». La disparition des quartiers dégradés et en difficulté présents dans le périmètre de projet est bien sûr une option, mais le pari que fait cet élu est le suivant :

« à un moment donné, on ne pourra pas tourner le dos aux habitants de ces quartiers et il faudra aussi que le projet soit pour eux, parce que c'est pas tenable (...) on sait très bien que pour réussir ce projet y aura pas un nouveau quartier qui va vivre séparé de l'ancien. Ou si c'est ça on s'est planté, ça ne marchera pas, on va faire de la ségrégation. Pour que ce soit jouable ça il faudra porter attention à l'amélioration des conditions de vie des gens qui habitent aujourd'hui le Carré de Soie. Dès lors que le projet sera vraiment démarré, avec des promoteurs, du logement, la collectivité se préoccupera davantage des habitants et y consacra quelques moyens, sur la qualité du logement notamment ».

Il est impossible de dire aujourd'hui si les populations peu favorisées, qui habitent cet espace désinvesti depuis longtemps, profiteront à terme de la transformation engagée sur ce territoire. Pour l'instant, rares en tout cas sont les populations présentes qui bénéficient d'améliorations significatives.

7.3.5. Quel arbitrage entre les projets en terme de justice ?

Dans l'agglomération de Lyon, comme le rappellent Verhage et Linossier (2009 : 150-151), les choix politiques réalisés par la collectivité relativement aux lieux-cibles et au contenu des projets de développement urbain sont conditionnés par trois aspects principaux : « *le souci de la qualité environnementale au sens large (cadre de vie, développement durable), la recherche d'une solidarité, qui se traduit notamment par l'objectif de mixité et l'impératif économique, fondé sur une démarche de marketing stratégique visant à positionner la ville dans la compétition interurbaine* ». Comment dès lors, dans un contexte financier limité, l'arbitrage se construit-il au sein de la gouvernance urbaine entre ces multiples objectifs – amélioration de la qualité de vie en ville, développement économique, lutte contre l'étalement urbain, solidarité sociale, etc. – dont la poursuite implique inévitablement des choix ?

Cette question mérite d'être posée, car le déroulement de chaque projet urbain dans l'agglomération est toujours conditionné et contraint, dans une large mesure, par les

autres projets menés par la collectivité. Sur la base de ce constat, on peut considérer que le volume d'allocation des ressources et la vitesse des calendriers forment des indicateurs de la hiérarchisation des priorités de l'action publique. Poser la question de la justice dans le développement urbain conduit dès lors aussi à analyser comment se construit cette hiérarchisation, et à identifier quels sont les objectifs prioritairement poursuivis.

On propose dans cette section une mise en perspective du déroulement du Carré de Soie avec le déroulement de deux autres grands projets de l'agglomération lyonnaise, le Confluent et le Grand Stade. Une attention particulière est accordée à la « nature » des raisonnements invoqués pour justifier et légitimer les choix d'un portage politique et technique territorialement différencié.

Carré de Soie / Confluence : des projets urbains aux portages inégaux

L'étude des grands projets urbains lyonnais, notamment le Carré de Soie et Confluence, met en avant des portages de la Communauté urbaine différenciés, que ce soit du point de vue des investissements publics consentis ou du pouvoir d'action accordé aux structures de maîtrise d'ouvrage. Rappelons ici que Confluence bénéficie d'une forte structure de maîtrise d'ouvrage semi-publique intégrée, et que le projet repose sur près d'un milliard d'euros d'investissements en première phase, dont 36% sont assumés par les pouvoirs publics (études de faisabilité, acquisitions foncières, grands équipements de collectivité locale, etc.). En outre, en raison d'une planification de prix immobiliers trop ambitieuse, la participation de la collectivité publique à l'opération va sans doute devoir augmenter.

Pour le Carré de Soie, la maîtrise publique d'ouvrage est assurée jusqu'à présent par une Mission dédiée, qui a pour tâche d'assurer la coordination, sans rapport hiérarchique, entre les différents services du Grand Lyon. En terme d'investissements publics, le Carré de Soie bénéficie jusqu'à présent d'environ 200 à 250 millions, essentiellement alloués pour combler un déficit – régional – de mobilité (50 millions d'euros pour la prolongation du métro, environ 170 millions d'euros pour le tram T3, auxquels il faut ajouter les travaux de voirie). La programmation des équipements, des fonctions économiques et des programmes immobiliers diffère par ailleurs très fortement entre les deux projets, avec une concentration sélective des éléments prestigieux au Confluent et une programmation plus vague et opportuniste, voir de second choix, pour le Carré de Soie. En terme d'image enfin, le Carré de Soie n'est jamais « sorti de l'ombre de Confluence » pour un urbaniste de la Mission : « *c'est comme quand vous montez un col, quand le type vous lâche, vous avez l'air con derrière...on est en train d'en baver, car on n'a pas eu droit à la testostérone. Il fallait*

que la collectivité mette massivement de l'argent, comme elle en a mis au Confluent. Il faudra qu'elle en mette ici... ».

Faut-il dès lors voir une injustice dans le décalage de portage politico-technique et dans les inégalités d'ambition ? L'interprétation normative de ces différences reste délicate, pour trois raisons au moins. Premièrement, une programmation absolument similaire sur ces deux centralités en construction n'aurait pas de sens. Deuxièmement, les temporalités des deux projets ne sont pas comparables, puisque le Confluent, contrairement au Carré de Soie, fait depuis longtemps l'objet de projets de développement ; il n'est d'ailleurs pas exclu qu'à terme le Carré de Soie soit piloté par une structure similaire à celle du Confluent. Troisièmement, les risques et la faisabilité opposent dans une certaine mesure ces deux projets, avec d'un côté l'extension attendue d'une hyper-centralité et de l'autre une couronne suburbaine en début de restructuration. Cela étant dit, la faiblesse du portage de l'opération Carré de Soie, résultant d'un manque de vision sur le devenir de la couronne suburbaine, peut être considérée comme productrice d'injustice, au vu du déroulement problématique du projet et des incertitudes qui demeurent sur la réalisation de qualité urbaine partagée (voir section précédente).

Derrière la complémentarité entre les projets urbains affichée à l'échelle institutionnelle de l'agglomération se manifeste un arbitrage qui privilégie des sites et des modalités de développement au détriment d'autres. Le projet du Grand Stade constitue un exemple particulièrement probant de cette logique.

Le projet du Grand Stade : la délicate démonstration de l'intérêt général

Le projet du Grand Stade fait l'objet d'une très vive controverse (présentée au début du chapitre précédent). Derrière des considérations environnementales (est-il souhaitable de réaliser un nouveau stade dans le périurbain ?) ou techniques (comment desservir efficacement ce grand générateur de trafic ?), c'est bien l'intérêt collectif et la juste allocation de fonds publics qui est au cœur du débat. Les deux questions qui font problème sont celles-ci : est-il juste que la collectivité participe massivement au financement d'une infrastructure privée ? Et pourquoi cette infrastructure, récemment projetée, bénéficierait-elle d'une prise en charge prioritaire ?

Pour les défenseurs du projet, la participation de la Communauté urbaine à la réalisation du Grand Stade est à la fois juste et normale. De manière générale, pour le Président du Grand Lyon, l'apport financier public est nécessaire au développement de l'agglomération (propos cités par Lyon Capitale, 2010b) :

« Nous ne ferions rien dans l'agglomération si l'argent public n'intervenait pas sur des projets privés. À la Confluence, il n'y a pas qu'Unibail (le groupe propriétaire du pôle de commerce et de loisirs). La Porte des Alpes a une

vocation économique. Au Carré de Soie, Altarea est le seul concerné et pourtant nous avons mis le métro et le tram sur ce site. Nous pensions qu'Altarea ne serait pas seul à en profiter. Aujourd'hui, il n'y a pas que ce groupe qui en bénéficie. Si on suit ce raisonnement, nous n'aurons plus besoin d'argent car on ne fera plus rien et aucune entreprise ne se créera »

En suivant l'argumentaire de Gérard Collomb, la réalisation du stade produirait un rayonnement qui dépasse largement son seul périmètre immédiat. Ce geste fort est ainsi présenté comme une volonté d'anticiper et de provoquer le développement de l'Est lyonnais. Pour un cadre du SYTRAL, les infrastructures de desserte associées au stade constituent effectivement une force de levier utile au développement urbain : « *si on met le stade sur Décines, l'avantage c'est que c'est là que va se développer l'agglomération. Aujourd'hui on ne voit pas trop, mais demain, après-demain, ça peut devenir très intéressant. Dans une dynamique globale d'urbanisation, on continue après le Carré de Soie...* ». Pour démontrer l'intérêt général du projet, le Président Collomb évoque les multiples dividendes de l'opération et met en avant l'interpénétration des enjeux, affirmant par exemple que « *le tramway T2, nous ne le faisons pas pour le Grand Stade mais pour Eurexpo pour des salons comme Pollutec* » (propos cités par Lyon Capitale, 2010). Un avis partagé par un vice-Président du Grand Lyon que nous avons rencontré, pour qui :

« le Grand Stade, c'est un équipement d'agglomération qui tire en même temps. On a fait une approche Grand Stade, mais c'est une approche développement de l'Est lyonnais...on tire le tramway jusqu'à Eurexpo, mais Eurexpo avait besoin d'un tramway (...). Moi je veux bien qu'on dise qu'il n'y a pas besoin de tramway pour desservir Eurexpo, mais Eurexpo c'est quand même le monde économique, des expositions européennes, faut savoir ce qu'on veut... Alors, qu'après le tramway d'Eurexpo le samedi soir ou le dimanche après-midi serve à transporter des spectateurs du match de foot, c'est plutôt mieux. »

La problématique du Grand Stade s'est ainsi muée en un débat portant sur le développement de l'Est ; un débat dans lequel les enjeux du marketing urbain et la stratégie de promotion économique sont bien présents. Par ce jeu rhétorique des logiques imbriquées, défendre le stade revient dès lors à défendre le développement de l'Est lyonnais et, plus loin, le dynamisme compétitif de la métropole.

Pour les détracteurs du projet, le problème porte avant tout sur le principe de l'investissement des fonds publics pour accompagner le projet d'un promoteur privé : « *investir 200 millions d'euros d'argent public sans aucune contrepartie ne nous paraît pas équilibré* » (propos d'un élu participant au débat, cités par Lyon Capitale, 2011). En plus d'une remise en question du principe, la manière de faire, le processus

est également pointé du doigt. Les opposants relèvent que le Grand Stade n'est présent sur aucun document de cohérence territoriale, que la planification de sa desserte est absente du Plan de déplacement urbain, et que sa localisation sur la commune de Décines semble davantage résulter de la disponibilité de foncier en main publique que d'une véritable réflexion stratégique. Un vice-Président du Grand Lyon, sceptique à propos de ce projet, insiste sur le poids de la faisabilité financière dans le choix de la localisation :

« Est-ce que c'est le bon endroit pour le faire ? Il y a un certain nombre d'endroits où il aurait pu être pas plus mal, par exemple le terrain du Puisot à Vénissieux, où il y a une meilleure desserte en transport public, une desserte routière qui n'est pas meilleure, car le périphérique est rapidement saturé...l'emprise foncière n'était pas suffisante aux besoins de l'OL, pour autant ils auraient pu faire leur stade là et puis développer leurs activités annexes ailleurs...mais surtout ce foncier était maîtrisé par un fond de pension américain qui vendait le terrain trop cher pour le modèle économique du stade qui pouvait se développer sur cette emprise foncière. Alors que là, à Décines, c'est la Communauté urbaine qui est très largement propriétaire du terrain, c'est un foncier maîtrisé celui-ci, à part une petite poche. »

D'après un autre informateur, le stade avait également été imaginé sur le site du Carré de Soie, mais l'opérateur présent ayant refusé de céder le volume de commerces au promoteur du Grand Stade, l'équilibre financier de l'opération (dépendante de la production d'une offre commerciale) demeurerait impossible à trouver.

Outre sa localisation, l'urgence du projet est fortement décriée par les opposants. Comme l'indique ce même vice-Président de la Communauté urbaine, la géométrie du montage du projet Grand Stade ne peut se comprendre qu'à la lumière des impératifs de son promoteur privé :

« tout le monde a voulu y aller au forceps en quatrième vitesse, alors qu'il aurait fallu là aussi créer une ZAC, mettre les choses en équerre... Sauf qu'Aulas a fait entrer le club de l'OL en bourse en prenant l'engagement que le Grand Stade serait réalisé en 2010-2011 à l'époque, et il avait fondé son appel à actionnariat sur cette garantie de patrimoine d'actif. Et s'il ne réalisait pas son stade en 2010, il fallait qu'il soit en capacité de montrer que ce n'est pas de sa faute mais de la faute de la collectivité, de l'Etat, peu importe. Et donc pour réaliser son stade en 2010, il fallait y aller au bulldozer, entrer dedans très vite, et donc la procédure ZAC était pas compatible avec cette échéance-là. »

En l'absence de ZAC, sans mise en concurrence pour l'achat des terrains publics, « *l'intérêt général va être dur à démontrer* » de l'avis d'un élu opposé au projet (propos cités dans Lyon Capitale, 2010b).

La pesée de l'intérêt général face aux opportunités du développement urbain

La mise en priorité des ressources publiques allouée pour le projet de Grand Stade est fortement critiquée : « *les infrastructures publiques à réaliser (plus de 300 millions pour un équipement utilisé seulement 25 à 30 jours par an) coûteraient presque aussi cher que le stade lui-même, ce qui serait au détriment d'autres projets bien plus utiles aux habitants de notre agglomération* », écrit le collectif D.A.R.L.Y. dans une pétition (se Déplacer Autrement sur la Région Lyonnaise, un collectif qui regroupe 29 associations). Pour un militant associatif, c'est l'indignation : « *on a un plan de déplacement urbain qu'on n'arrive pas à mettre en place par manque de budget et tout à coup on trouve des sous pour faire un tram pour desservir le Grand Stade* ».



Figure 38 : Réseau de transport en commun projeté en 1997 (PDU, 1997)

Comme le fait remarquer à juste titre un ancien adjoint au Maire de Lyon (propos repris dans Lyon info, 2011), « *l'argent n'est pas extensible. Le Grand Lyon ne pourra alors plus financer d'autres projets de transport en commun* ». Par les ressources humaines et financières qu'il mobilise, le projet du Grand Stade polarise la stratégie de développement des transports collectifs dans l'Est lyonnais, au détriment des liaisons tangentielle A7 (Confluence – Lyon 8 – Villeurbanne – La Doua) et A8 (Vaulx-en-Velin – Vénissieux – Saint-Fons), prévues depuis longtemps pour poursuivre le désenclavement des territoires en première couronne.

Pour contrer cette critique, le président du Grand Lyon invoque des possibilités d'action différenciées, ainsi qu'une forme de chantage d'ordre économique : « *on s'occupera des axes A7 et A8 mais cela demande du temps. L'accès d'Eurexpo par T2 peut se faire en un an et demi, on l'aura pour le prochain Pollutec, autrement, ils vont*

s'en aller » (propos cités dans Lyon info, 2011). Pour un cadre du SYTRAL, ce débat renvoie à la question de fond et de principe suivante :

« doit-on mettre du transport lourd là où il y a déjà des clients, ou doit-on le mettre pour développer de nouveaux territoires ? La réalité se trouve entre les deux. Si on fait du transport rentable à court terme, le risque c'est qu'on se prive d'un bras armé extraordinaire qu'est le transport pour développer de nouveaux quartiers. Il y a un équilibre à trouver, en fonction des opportunités, en fonction des projets qui avancent ».

L'examen comparatif de ces projets nous mène au constat suivant : il semble que c'est parfois moins la reconnaissance d'une nécessité d'action publique dictée par l'intérêt collectif que des considérations pragmatiques – la faisabilité des projets – qui pèsent dans les arbitrages opérés par la collectivité. Le montage financier des projets, qui implique la recherche de partenaires privés, la prise en compte du rapport risque/revenu et les calculs de retours sur investissement tendent à prendre de plus en plus d'importance dans l'action urbaine publique. On s'accorde avec Verhage et Linossier (2009 : 169) pour penser que le montage financier des projets a tendance à *« conduire à une situation dans laquelle les projets urbains sont avant tout réalisés dans des sites ayant un fort potentiel de développement et à délaissier les parties de la ville où les investisseurs privés n'ont pas envie d'aller »*. Pour ces auteurs, cette tendance *« économiquement fondée par la recherche de profit des investisseurs privés va à l'encontre des objectifs publics d'équilibre »*. L'équité entre les territoires est en jeu, puisque *« les projets où l'on crée le plus de valeur sont ceux qui reçoivent aussi le plus d'investissements »*.

Dans un contexte de finances publiques limitées, dans lequel la ville ne peut se fabriquer sans la participation des acteurs privés, les élus disposent d'une marge de manoeuvre restreinte pour réaliser des arbitrages justes et équilibrés entre les multiples objectifs associés au développement urbain. Dans cette situation, le choix de s'inscrire dans la compétition interurbaine européenne produit nécessairement des répercussions sur la prise en compte et l'interprétation de l'intérêt général. Comme le mettait en garde Bonneville il y a bientôt quinze ans, *« la promotion des activités technologiques ou des services de haut niveau pour les entreprises, le choix de privilégier une stratégie internationale, comportent en effet le risque de favoriser un élitisme économique et social difficilement compatible avec le maintien de la cohésion sociale »* (Bonneville, 1997 : 5).

8. La morale de la pièce

« Moi je ne nie pas les lois du marché, ceux qui les ont trop ignorées se sont aussi plantés, mais je crois profondément que le développement urbain n'est jamais neutre – il répond à des enjeux sociaux, culturels, économiques, politiques – et que si on laisse aller le marché comme ça, on crée des agglomérations qui ségrèguent, qui favorisent les exclusions et l'étalement urbain... Si on laisse aller la loi du marché, on crée de la ville, même de la ville de qualité, mais on ne répond pas à la question – pour qui ? » (Un ancien élu de Vaulx-en-Velin)

Cette dernière partie a pour but de présenter de manière synthétique les enseignements que l'on peut tirer de l'étude du projet urbain Carré de Soie. Après un rapide bilan des enjeux de la fabrique de la ville suburbaine en terme de justice, on proposera une série de pistes, de recommandations, que l'on peut formuler pour viser une juste maîtrise d'ouvrage de projets urbains.

8.1. La fabrique de la ville suburbaine au spectre des injustices

L'analyse du projet urbain Carré de Soie montre les multiples enjeux que rencontre la (re)production de la ville dans l'espace suburbain (la particule « re » est ici ajoutée pour insister sur le fait qu'il s'agit d'une démarche de reprise à partie de l'existant – on trouve également dans le jargon urbanistique l'usage des termes *restructuration*, *renouvellement* ou encore *revitalisation*). Ce projet urbain fait clairement figure de test, il est considéré comme un premier essai de reprise du suburbain par un urbaniste en charge du projet :

« L'Est lyonnais est effectivement le secteur stratégique du développement de l'agglomération. C'est évident que les choses vont se passer dans l'Est lyonnais, c'est là où il y a tout : les infrastructures, le territoire perméable, de la place, c'est sûr. Le Carré de Soie peut être le prototype de ce qu'on pourra imaginer comme développement et densification de l'Est lyonnais. »

Ce statut de projet pilote n'est pas sans effet sur le devoir de réussite, comme l'indique un vice-Président du Grand Lyon :

« En tout cas, il faut absolument le réussir (le projet urbain du Carré de Soie), car hors des opérations de renouvellement urbain, c'est la première fois avec Lyon Confluence avec lequel il y a certaines similitudes, où on part vraiment à la reconquête pour faire de la ville là où il n'y en a pas. Sur l'Est

lyonnais il y a un certain nombre de territoires de cette nature-là. Donc je crois vraiment que si ça marche, on pourra répliquer ce type de reconquête-là sur pas mal de territoires. »

Le projet urbain Carré de Soie est donc un projet pilote innovant, un projet-test pour « reconstruire la ville sur la ville » (pour prendre un slogan bien connu des urbanistes) dans des espaces dont les potentialités ont jusqu'à présent été mesestimées. Peut-on dire, dans l'état actuel, que la transformation engagée par le projet urbain va dans le sens d'une « réussite » ? Et au-delà de ce questionnement, selon quel cadre référentiel (quel ensemble de valeurs) peut-on juger de la réussite d'un projet dans le suburbain ?

Pour apporter des pistes de réponses à ces questions fondamentales, on souhaite discuter dans un premier temps sur le « fond », c'est-à-dire sur les ambitions visées par le projet urbain et les effets attendus (et inattendus). Dans un deuxième temps, on revient sur la « forme », soit sur la manière, le processus même du projet et les enjeux de ce déroulement en termes de justice.

8.1.1. L'ambition ambiguë : « reconquérir la première couronne Est »

« Pour la communauté urbaine, il s'agit de partir à la reconquête de la première couronne Est, de chercher son renouvellement. La première couronne Est s'est paupérisée, s'est vidée de sa population. Il s'agit d'avoir des opérations ambitieuses en matière de développement économique, de développement territorial, de réimplantation de populations nouvelles... » (Un vice-Président du Grand Lyon, propos cités dans Lepretre, 2004 : 73)

L'ambition du projet urbain – « reconquérir la première couronne Est » – n'est pas sans ambiguïté. Le terme est important, il mérite que l'on s'y attarde : de quelle conquête parle-t-on ? Pour qui s'agit-il de conquérir des terrains ? Plus largement, faut-il se réjouir d'un tel dessein ? La reconquête de l'Est vise-t-elle à produire une ville plus juste, soit une ville qui offre plus de qualité urbaine pour tous, et en particulier pour les populations plutôt défavorisées qui y habitent ? Ou celle-ci vise-t-elle avant tout à offrir plus d'opportunités pour les classes aisées ? Finalement, quels effets va produire cette reconquête pour les habitants des territoires conquis ?

La production de la ville dans un territoire pauvre, avec quelle qualité urbaine ?

« Ça me semble mieux d'avoir Interpol que des HLM, d'avoir un pôle de loisir qu'une ZUP, et ces territoires ils étaient condamnés à ça. C'est quand même autre chose en terme d'équipements, d'activités que ce qu'on a pu développer jusqu'à présent dans l'Est lyonnais. C'était soit du pavillonnaire, soit du HLM, soit de la zone industrielle... là ça prend quand même avoir un

peu plus d'épaisseur, il y a du rayonnement, il y a du sens, il y a peut-être de quoi faire une polarité vivante, animée, et pas une banlieue ou une zone résidentielle. » (un vice-Président du Grand Lyon)

Quelle qualité urbaine peut-on produire dans un territoire suburbain déqualifié, à l'image dévalorisée ? – voici probablement la question la plus délicate à laquelle est confrontée la maîtrise publique d'ouvrage du projet Carré de Soie. Bien que le périmètre du projet concentre tous les ingrédients nécessaires à la fabrication d'un nouveau de ville (cf. chapitre 6), les premières évaluations qui ont été proposées dans ce travail (cf. chapitre 7) montrent de sévères inquiétudes : des coups partis qui pénalisent le projet, une programmation de deuxième choix, la réalisation incertaine d'équipements d'agglomération, des problèmes de financement des équipements publics locaux indispensables, la production d'une mixité fonctionnelle menacée par la concurrence régionale, une vocation de loisir qui peine à s'affirmer, une colonne vertébrale de transport collectif Nord-Sud qui tarde à être programmée, et plus généralement une grande difficulté à faire respecter le document d'orientation du projet urbain.

L'ambition qui consiste à faire du Carré de Soie une extension du centre-ville est-elle inappropriée ? Si la première couronne ne fait heureusement plus l'objet de programmations monofonctionnelles, serait-elle malgré tout destinée à n'accueillir qu'une qualité urbaine *limitée* ? Nous ne le pensons pas. Il nous semble plutôt que la « révolution copernicienne » qui consiste à voir dans la première couronne l'avenir de la ville n'est pas achevée, comme en témoignent les hésitations dans le portage politique et la frilosité des investisseurs privés. Le facteur temps est ici, à n'en point douter, l'élément décisif.

Il résulte de cette absence de vision une incertitude sur les exigences qu'il est possible de défendre, sur la qualité urbaine à produire, comme on vient de le voir, mais également sur l'encadrement et la maîtrise des effets de l'action engagée sur le tissu social. On revient dans la partie suivante sur les conséquences prévisibles du projet urbain sur les habitants.

La recherche d'un effet spillover, avec quelles conséquences pour les habitants ?

« Nous devons veiller à ce que la ville qui va se construire ici ne se fasse pas au détriment des gens qui actuellement y habitent. Cependant, il n'y a pas d'aménagement sans douleur, je ne connais pas ça. Forcément, il y a des gagnants et il y a toujours un peu de perdants. Mais il faut faire en sorte que cet aménagement-là soit le plus profitable à tous (...). Notre souci, c'est d'articuler le nouveau quartier de ville qui va se faire avec ce quartier de ville qui existe déjà et de faire en sorte que les deux ne se tournent pas le dos,

mais que les deux vivent en harmonie et que l'aménagement profite à tous. »
(Un vice-Président du Grand Lyon lors de la démarche participative, propos cités dans Lepretre, 2004 : 75)

Au commencement de la démarche, alors que le projet urbain n'était pas encore dessiné, les premiers habitants consultés ont exprimé leur incompréhension par rapport au projet du Carré de Soie. Comme l'indique le document de restitution de la concertation (Lepretre, 2004), les habitants qui se sont exprimés mesuraient un fort décalage entre la stratégie développée dans le projet et leurs besoins (qui étaient résumés comme suit : une opération douce de renouvellement urbain, une requalification de l'habitat et des voiries, un développement maîtrisé de l'habitat et du commerce de proximité et la mise en valeur du patrimoine naturel). Aujourd'hui, le projet urbain semble avoir pris en compte ces besoins : une requalification des habitats a été enclenchée à maints endroits, les voiries sont largement réaménagées (dans le Nord du périmètre en tout cas), le patrimoine connaît – malgré quelques difficultés – une certaine valorisation, et une diversité fonctionnelle est programmée, sinon déjà réalisée. Peut-on dès leur simplement considérer que le projet urbain produit une amélioration généralisée de la qualité du cadre de vie pour chacun ?

L'ambition du Carré de Soie est d'en faire d'une certaine manière la « tête de pont » pour la restructuration de la couronne suburbaine de l'Est lyonnais. L'objectif visé est bien de refaire la ville sur elle-même pour lutter contre l'étalement urbain, mais également de revitaliser un territoire oublié par la diversification fonctionnelle et le *social mixing*. Disons-le clairement, l'évaluation normative de la poursuite de cet objectif est délicate.

L'attraction de populations plus favorisées (« la diversification ») qui suit l'augmentation de l'attractivité (réalisée par la requalification) peut apparaître comme une noble (ou juste) ambition. La « production », localement, d'une mixité sociale pourrait devenir de ce point de vue le marqueur de la réussite du projet urbain. Conséquence quasi-mécanique d'une qualité urbaine en augmentation, l'attractivité augmenterait à son tour, provoquant une valorisation des biens fonciers.

Dans ce scénario « idéal » avec un projet urbain qui « prend », une question demeure : quels moyens se donne-t-on pour maîtriser ces effets d'entraînement ? De quelle garantie dispose-t-on en particulier pour contenir un éventuel processus de concurrence-domination-invasion-succession (un processus urbain théorisé il y a près d'un siècle par R. Park et ses disciples de l'Ecole de Chicago) ? Doit-on espérer ou craindre un changement structurel de la population à long terme ? Pour le dire simplement, quelles conséquences le mécanisme enclenché pourrait-il avoir pour les habitants présents au départ ?

Répondre à ce questionnement aujourd'hui demande une appréciation nuancée. L'amélioration de la qualité du cadre de vie ne bénéficie pas à tous, comme le montre les premières évaluations que nous avons proposées dans la partie précédente. Le projet vient mettre en lumière des écarts qui se creusent entre des portions de territoire revalorisées et d'autres qui sont oubliées. Sur les 14'000 habitants présents, correspondant à un peu plus de 5'000 ménages, beaucoup vont bénéficier individuellement du projet. C'est le cas en particulier pour une partie des 1'900 ménages propriétaires de leur logement, qui pourraient bénéficier à l'avenir d'une valorisation de leurs bien-fonds. Cette valorisation dépend très fortement de la localisation, et nombreuses sont les parcelles qui ne connaîtront probablement aucun changement de valeur dans les prochaines années. Ici également le facteur temps doit être pris en considération. Par ailleurs, ajoutons que dans certains cas, le statut de propriétaire n'est pas une assurance totale contre d'éventuelles menaces d'éviction. De nouvelles contraintes associées à la propriété d'un bien (que l'on pense par exemple aux contraintes d'entretien imposées par le décret d'une zone patrimoniale – un scénario plausible pour les petites cités TASE) peuvent mettre en difficulté des propriétaires si ceux-ci ne disposent pas de ressources suffisantes pour y faire face.

Dans un territoire vaste et hétérogène comme le Carré de Soie, certains habitants, plus vulnérables, pourraient subir le projet. La structure de d'habitat montre en effet plus de 2'000 ménages locataires HLM et plus de 800 ménages locataires du privé. Ces habitants, aux revenus faibles à modestes, pourraient, dans ce s'apparentait à un scénario catastrophe, être exposés à des processus d'éviction. En ce qui concerne le parc HLM, il ne semble guère probable que celui-ci disparaisse du périmètre Carré de Soie, mais il n'est pas impossible qu'il diminue ou qu'il change de structure. En ce qui concerne le parc locatif privé en revanche, la revalorisation et le renforcement de l'attractivité du quartier pourrait bien conduire à une élévation du *standing* de l'offre en logements (rénovation du parc de la part des propriétaires et augmentation des loyers).

Si les premières opérations engagées sur le Nord du périmètre en projet apportent certaines garanties sur la composition des nouveaux logements (quota de logements sociaux imposé dans le PAE-TASE, opérations publiques ZAC sur TASE et Yoplait offrant les moyens de maîtriser la composition structurelle de la population), l'incertitude demeure sur les autres secteurs du quartier.

La volonté de reconquérir la banlieue Est, qui sous-tend le projet Carré de Soie, semble ainsi prise dans une tension entre, d'un côté, la crainte que le projet ne « prenne pas » – ce qui aboutirait à un échec en terme de production de qualité urbaine – et de l'autre côté l'inquiétude qu'en cas de réussite du projet, la qualité urbaine produite provoque à terme un changement structurel de la population – la qualité urbaine ne bénéficiant pas

dans ce cas aux habitants en place avant la mise en œuvre du projet urbain. Les hésitations des autorités en charge du pilotage du projet urbain tant sur les ambitions à poursuivre que sur les outils à employer nous semblent révélatrices d'une contradiction fondamentale des politiques publiques d'aménagement et d'habitat, comme l'a fort justement soulevé Bonneville (2005 : 15) :

« (Le renouvellement urbain) ne peut en effet engager un processus de revalorisation que s'il parvient à réinsérer les secteurs dévalorisés dans le fonctionnement des marchés immobiliers et à attirer les investisseurs privés. Mais ce processus a précisément pour effet d'exclure les populations, les usages et les secteurs qui ne sont pas solvables aux conditions du marché. Les acteurs publics se trouvent ainsi placés devant un dilemme :

Poursuivre dans la voie du développement social urbain en privilégiant le traitement des quartiers et des populations qui correspondent à ce profil. On a montré que cela revient à s'inscrire dans la continuité de politiques classiques mais aux résultats limités, même si on recourt à des solutions plus radicales en amplifiant les démolitions. Cette voie semble porteuse du maintien de la spécialisation et de l'enfermement de ces quartiers dans leur statut particulier ;

Promouvoir une stratégie de rupture et accepter les risques et les conséquences des logiques du marché immobilier. C'est aussi accepter que le renouvellement urbain soit synonyme de renouvellement social, s'il vise à normaliser le fonctionnement de la ville, à rétablir les possibilités de mobilité résidentielle, la mixité des usages et des fonctions, aux conditions du marché. Cette voie laisse entière la question de l'exclusion sociale et du relogement des populations modestes. »

La fabrique de la ville juste dans l'espace suburbain se trouve probablement dans une voie médiane, qui consiste à assurer une diversification douce du tissu social et fonctionnel tout en posant des conditions intangibles visant à permettre le maintien des populations présentes, celles qui sont propriétaires de leur logement comme celles en situation de précarité qui sont davantage menacées. On reviendra à la fin de ce chapitre sur les modes de faire qui permettent de suivre cette voie médiane.

8.1.2. L'idéologie du projet urbain : une fabrique de la ville négociée

Gilles Pinson (2005) a mis en avant deux lectures possibles de l'idéologie sous-jacente dans l'usage par les acteurs des politiques urbaines de l'instrument du projet urbain : pour certains, il s'agira de la forme d'action adaptée à des politiques urbaines soumises au dogme néo-libéral, pour d'autres, d'un instrument dont l'usage correspond à des

problèmes concrets d'organisation de l'action collective dans les villes. L'étude du projet urbain Carré de Soie permet d'alimenter et de conforter ces deux lectures.

Financer la rentabilité des partenaires privés

« L'astuce de la marque « Carré de Soie » est d'avoir été vendue comme un désert, comme un environnement à peupler et ce en générant, à grand renfort de marketing, l'apparente disponibilité du foncier. La marque vend des ruines, les investisseurs les retapent (...). De quoi attirer les investisseurs de tous horizons, de quoi rendre séduisante une ancienne cité ouvrière dévastée par le chômage et des terrains vagues. » (Rebellyon, 2009 : 2-3)

Le recours au marketing urbain, décrié dans cette citation par des militants alternatifs critiques de la sphère lyonnaise, participe d'un mode de faire la ville de façon partenariale. En fonction de l'attractivité du territoire et de la situation foncière, les collectivités publiques se voient contraintes de mener des stratégies fort différentes pour réaliser le projet urbain. Verhage et Linossier (2009 : 166-167) en proposent la lecture suivante, sous la forme d'un tableau :

	Présence d'externalités positives	Absence d'externalités positives
Propriété foncière privée	<p>Type 1</p> <p>Projet se déroule « spontanément » selon les forces du marché.</p> <p>Collectivité encadre le projet pour assurer la production de la qualité souhaitée.</p> <p>ZAC ou PAE pour réaliser les équipements publics.</p> <p>Négociateur de la qualité urbaine avec l'aménageur lors de la modification du PLU.</p>	<p>Type 3</p> <p>Déroulement problématique du projet.</p> <p>Collectivité tente de créer des externalités positives (réalisation d'éléments déclencheurs).</p> <p>Acquisition éventuelle de foncier pour faire levier.</p>
Propriété foncière publique	<p>Type 2</p> <p>Collectivité en position favorable pour orienter la production de qualité urbaine.</p> <p>ZAC ou PAE pour réaliser les équipements publics.</p> <p>Sélection d'opérateurs selon un cahier des charges exigeant.</p> <p>Conditions posées dans les actes de vente, bail emphy. pour profiter de l'augmentation de valeur.</p>	<p>Type 4</p> <p>Projet non spontané.</p> <p>Réalisation nécessite de gros financements publics (création d'externalités).</p> <p>ZAC avec aménageur public (non lucratif).</p> <p>Stratégie d'attraction des investisseurs, par des charges foncières réduites.</p> <p>Sélection des constructeurs selon un cahier des charges modéré.</p>

Figure 39 : Stratégies des collectivités publiques par rapport à l'attractivité du territoire et à la situation foncière (d'après Verhage, Linossier, 2009 : 166-167)

Les politiques publiques territorialisées s'emploient à générer les conditions favorables à la création d'opportunités pour les investissements privés, autrement dit à créer (parfois *ex nihilo* comme au Carré de Soie) des externalités positives.

En reprenant la typologie proposée dans le tableau, la stratégie déployée pour réaliser le projet urbain du Carré de Soie consiste à faire évoluer la situation du type 3 au type 1, *via* le type 2.

L'analyse du Carré de Soie a montré la nécessité d'une implication forte de la collectivité, non seulement pour démarrer le projet mais également pour le réaliser (comme en témoigne le recours à l'outil ZAC). En l'absence des acteurs privés, la collectivité se voit obligée de porter des opérations complexes, longues, c'est-à-dire non-rentables. Et lorsqu'un acteur privé peine à développer son opération, le public est contraint de tolérer des conditions plus favorables à la réalisation de l'opération (c'est le cas du PAE-TASE). Il ne nous paraît dès lors guère excessif d'affirmer que la collectivité finance la rentabilité des opérations privées.

S'il fallait donner une preuve supplémentaire, l'exemple du Grand Stade est particulièrement éclairant. Il montre en effet comment les contraintes de montage financier et de calendrier d'une opération privée déterminent le site d'implantation (au détriment de la planification) et produisent une captation négociée des investissements publics nécessaires (au détriment d'autres opérations publiques). On peut voir dans l'usage du projet urbain – prévoyant une intervention limitée de l'action publique et la protection de l'investisseur – l'expression d'une forme de néo-libéralisme.

Souplesse programmatic, gommage des enjeux

« Notre sentiment, c'est que nous ne sommes pas en avant du projet. On a l'impression, nous les habitants, mais j'ai l'impression également un certain nombre d'élus, qu'on est toujours en arrière du projet, qu'on ne le maîtrise pas (...). On a l'impression que le projet court devant et qu'on est en train d'essayer de le suivre pour essayer de recoller les morceaux et de se dire : mais qu'est-ce que ça va devenir après ? » (Un habitant, propos cités dans Lepretre, 2004 : 73).

Comme le souligne Pinson (2006 : 225), le recours au projet urbain correspond à des difficultés réelles dans la conduite des politiques urbaines, « *liées à la pluralisation des contextes d'action urbains, à la dispersion croissante des ressources et aux multiples incertitudes quant à la compréhension de l'environnement dans lequel les élites urbaines doivent agir, et à la disponibilité des ressources, soit la définition même des objectifs.* » On pourrait dès lors nous reprocher de chercher une composante idéologique dans l'outil de transformation de la ville que constitue le projet urbain – un

outil apparaissant comme ni bon (juste) ni mauvais (injuste) en soi, cette appréciation dépendant en fin de compte de la manière dont il est employé.

Le projet urbain permet de rassembler des projets disparates portant sur le même territoire et de projeter une image identifiable sur un territoire. Pour certains observateurs critiques, le Carré de Soie est ainsi perçu comme un « *tour de magie* » qui consiste à « *créer ex nihilo ce carré, qui ne correspond à rien d'existant et regroupe sans distinction un immense territoire composé d'au moins six quartiers distincts, des friches industrielles et des terrains vagues* » (Rebellyon, 2009 : 2). Il permet de donner de la cohérence d'ensemble *a posteriori* à de multiples opérations interdépendantes, des opérations dont la réalisation se produit de manière échelonnée, au gré des volontés et des possibilités des acteurs que l'on arrive à concerter.

Le projet urbain du Carré de Soie est certes articulé autour d'un document cadre, mais celui-ci n'est assorti d'aucune garantie assurant sa réalisation sur le territoire. Dans un contexte instable où la culture du projet est difficile à produire (on reprend ici la définition de Pinson, qui la décrit comme un ensemble de visions partagées et de liens de reconnaissance réciproque entre les acteurs, permettant la cristallisation par les interactions de normes de contenus, de règles de comportement et de routines de coopération), où les acteurs changent, comme changent les enjeux, les obligations réciproques ne tiennent pas.

« *Le projet fait-il partie de cette nouvelle génération d'instruments qui, dans les discussions et les négociations qui jalonnent nécessairement l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, tend à déplacer le débat de la question des objectifs vers celle des modes opératoires ?* » On serait tenté de répondre positivement à cette question posée par Pinson (2006 : 224). Le projet urbain a tendance en effet à gommer les enjeux, les tensions et les paradoxes dans une dynamique processuelle dans laquelle les objectifs à atteindre sont mouvants. Avec un intérêt général à chercher dans le processus, la collectivité publique échappe à l'obligation de donner un positionnement clair. Les conflits d'intérêt tendent à être escamotés dans un processus dans lequel l'évolution du territoire est inconnue tant que la transformation n'est pas réalisée. De ce point de vue, le projet urbain conduit à une forme de dépolitisation de la fabrique de la ville. Pourtant, à l'épreuve de son opérationnalisation, le projet urbain avance nécessairement par une succession de choix politiques aux conséquences déterminantes, un arbitrage du quotidien entre des objectifs, des contenus, des processus contradictoires qui souvent s'excluent mutuellement.

Cachée derrière le paravent de la flexibilité, brandissant la nécessité de l'incrémental, la collectivité défend un pragmatisme raisonné. Mais avec quel projet pour le territoire et ses habitants ? À partir de quelle vision de l'avenir souhaitable la collectivité entre-t-elle dans la négociation ? Si les acteurs impliqués dans le pilotage du projet savent ce

qu'ils ne veulent plus sur le territoire suburbain (des ZUP monofonctionnelles), ils peinent à formuler ce qu'ils peuvent espérer s'y voir réaliser...et ils ont par conséquent encore plus de mal à le défendre. Dans une fabrique de la ville négociée dominée par l'incertitude, le contenu de l'intérêt collectif tend à se dessiner selon une géométrie fort variable.

À partir de ce constat, une question s'impose : comment peut-on produire de la justice par le projet urbain ? Ou plus précisément, que représente une juste mise en œuvre d'un projet urbain ? Quelques pistes sont proposées dans le chapitre 8.2 qui suit. Le lecteur ne trouvera ici qu'un embryon de réflexion, lequel demande à être discuté, développé et enrichi par d'autres analyses monographiques.

8.2. Des pistes vers une juste maîtrise d'ouvrage du projet urbain

Faire la ville juste par le projet urbain nécessite une implication forte de la maîtrise publique d'ouvrage en amont du projet, dans son élaboration et dans la phase de mise en œuvre. On peut identifier trois piliers qui nous semblent déterminants pour réussir un projet de qualité urbaine partagée : la vision politique pour guider le projet, l'anticipation (en lien avec la planification) et sa traduction en termes d'action foncière, et le portage continu dans l'opérationnalisation du projet. On reviendra à la fin de cette partie sur une variable clé, surplombante – la solidarité d'agglomération, dont l'implication dans les grands projets urbains (tout particulièrement dans la couronne suburbaine) nous paraît capitale.

8.2.1. La vision politique : des ambitions claires, des moyens adaptés

« L'accroissement des populations en situation de précarité et l'ampleur de la crise sociale doivent conduire les maîtres d'ouvrage urbains à donner une plus grande place, dans les projets d'aménagement, au logement des plus pauvres et à ceux des personnes en difficulté. Plus généralement, l'aménagement à initiative publique, quelles que soient les procédures mobilisées, doit contribuer plus significativement, en partenariat avec les opérateurs sociaux et privés : à l'accroissement nécessaire de l'offre de logements dans les zones les plus tendues ; au développement plus systématique dans les zones urbaines et périurbaines de programmes d'habitat intégrés dans des projets de mixité sociale et urbaine et comportant des logements financièrement abordables pour toutes les catégories, y compris les plus modestes ; à la recherche de solutions imaginatives et diversifiées visant à mieux maîtriser les coûts du foncier et les coûts de construction, à qualité égale. » (Club Ville Aménagement, 2010 : 4)

Le contexte actuel de croissance des inégalités urbaines dans les agglomérations (françaises, mais ce constat est très largement généralisable – cf. livre I) nécessite un positionnement fort des collectivités. Dans un tel contexte en effet, un flottement d'ambition ne saurait être considéré autrement que comme une forme de contribution (involontaire certes, mais pourtant bien réelle) à la production des inégalités.

Les grands projets urbains constituent de formidables opportunités pour provoquer la mutation de larges pans de territoire urbain. L'ambition, en terme de réduction des inégalités, devrait être à la mesure de l'enjeu. Cela implique pour les acteurs politiques en charge de la maîtrise d'ouvrage de développer, d'afficher et de tenir une vision claire pour les territoires en projet.

La flexibilité, considérée comme un principe cardinal pour la réussite d'un projet urbain dans un contexte d'incertitude et de complexité, ne devrait pas intervenir dans la phase de définition des objectifs du projet. À ce stade, une partition claire doit être opérée par les décideurs, entre ce qui sera négociable et ce qui ne le sera pas. C'est à cette étape, dans la définition du non-négociable, que l'intérêt collectif doit trouver une définition substantielle. Une hésitation sur les ambitions du projet aura un impact majeur sur les caractéristiques de la ville produite.

La clarté de la vision doit s'accompagner de moyens adaptés aux objectifs poursuivis. On ne peut pas en effet demander aux acteurs privés d'avoir pour principale ambition la réduction des inégalités urbaines. Cela signifie que la collectivité doit être en mesure de poser le cadre garantissant le respect de ce principe de justice. Dans ce but, la collectivité devrait prévoir une mobilisation de ressources humaines suffisantes, et le déploiement de capacités financières appropriées par rapport au contexte de l'opération. La prise en compte des caractéristiques du contexte est déterminante pour la réussite du projet, comme on va le voir dans la prochaine section.

8.2.2. L'anticipation : articuler planification, stratégie foncière et projet urbain

Le second principe sur lequel repose une juste maîtrise d'ouvrage est l'anticipation. Le projet Carré de Soie a montré que les acteurs qui ont le plus anticipé la transformation du site sont aussi ceux qui en ont le plus profité, au sens propre du terme. La mise en pratique de ce principe invite à reconsidérer le lien entre la planification, l'acquisition foncière et le projet urbain.

La prise en compte du contexte foncier dans le démarrage du projet urbain

Verhage et Linossier ont montré que, en plus de la qualité du contexte territorial (la présence d'externalités positives pour les futurs acquéreurs de l'immobilier, c'est-à-

dire la proximité de centralités importantes, l'accessibilité, etc.), la situation foncière est déterminante pour le développement d'un projet : « *les potentialités et limites d'un projet urbain sont déterminés pour une large part par la situation foncière initiale, c'est-à-dire l'état de la propriété foncière et de la structure parcellaire avant le début de l'opération, qui est plus ou moins favorable au développement du site* » (2009 : 151). On peut représenter les effets de ces variables sous la forme du tableau suivant :

	Potentiel de développement fort	Potentiel de développement faible
Propriété foncière essentiellement privée	Projet spontané	Projet difficile à déclencher (Carré de Soie)
Propriété foncière essentiellement publique	Projet partenarial (Confluence)	Projet public (Vaise, La Duchère)

Figure 40 : Typologie de projet (d'après Verhage, Linossier, 2009)

Lorsque la propriété foncière est en grande partie en main publique, la collectivité est alors dans une situation favorable pour imposer au projet ses objectifs sociaux et de qualité urbaine. Ce constat pointe du doigt le rôle clé de développer aussi tôt que possible une stratégie publique d'action foncière.

La mise en place d'une stratégie foncière

Les politiques foncières d'anticipation permettent de maîtriser les prix de sortie des logements d'une part, mais également de garantir la qualité de la forme urbaine produite et la cohérence des opérations qui composent le projet urbain. Développer une telle stratégie prend du temps, c'est pourquoi les collectivités devraient procéder continuellement à des acquisitions chaque fois que celles-ci sont possibles. L'inscription fixe d'un financement dédié à cet enjeu dans le budget de la Communauté urbaine apparaît comme un signe encourageant.

Lorsque la situation d'un projet urbain est déjà avancée (avec des coups « déjà partis »), ou lorsque la situation foncière présente un tissu très fractionné, une stratégie d'acquisition foncière à large échelle est difficile à mettre en place. La collectivité doit mener dans ce cas une politique très fine d'« *acupuncture foncière* » (CVA, 2010) formée d'acquisitions ponctuelles qui vont opérer comme leviers pour jalonner l'avancement du projet et orienter son développement. Cette stratégie du « pied dans la porte » a été mise en place progressivement dans le projet urbain Carré de Soie.

La nécessité de développer une stratégie foncière pour maîtriser le développement urbain met en lumière le rôle renouvelé que devrait jouer la planification stratégique.

L'usage renouvelé de la planification stratégique

« Si (l)es coopérations de projet sont en effet sensées mettre en œuvre la stratégie d'ensemble de la ville, elles conduisent néanmoins à ce que la planification d'une part, et les services de la collectivité locale d'autre part, s'ajustent à leur rythme et à leur contenu au risque d'inverser l'ordre des choses, comme le montre la nécessité de modifier continuellement les plans locaux d'urbanisme. Poussée à son terme cette logique conduirait à ce que la planification ne serve plus à prévoir et à programmer l'action sur la ville, mais à légitimer les projets urbains singuliers et à s'y adapter. Elle conduirait également à ce que les services d'urbanisme ne servent plus à organiser la ville dans son ensemble, mais qu'ils soient au service de chaque opération singulière » (Boino, 2009 : 93-94).

Dans sa description de l'usage contemporain de la planification, Boino montre que celle-ci tend à changer de rôle, ne servant plus guère à définir le contenu de la production de la ville à venir, mais bien davantage à réguler le comportement des acteurs et organisations publiques, en particulier pour éviter la manifestation excessive d'une logique d'opportunité. Franck Scherrer (2010 : 60) observe également la multiplication de projets urbains *« porteurs et marqueurs concrets de compétitivité, de développement durable conciliant, voire de cohésion sociale, projets multiples et souvent opportunistes qu'aucune démarche planificatrice ne vient désormais chaîner les uns aux autres »*. Pour Wiel enfin, les documents de planification en préparation, de type SCOT, ressemblent souvent *« à des projets d'agglomération qui ne planifient pas grand chose, et se présentent généralement comme une belle homélie au nécessaire développement économique tempéré par la promesse de manifester plus de vertu dans le champ du développement durable »* (2007 : 210).

Pourtant, nous sommes d'avis que la planification est une composante essentielle du développement urbain, et qu'elle pourrait offrir en particulier une grande utilité pour les opérations du type projet urbain lorsqu'elle est adéquatement articulée avec la stratégie foncière. À cette condition, le rôle de mise en cohérence spatiale, temporelle et inter-générationnelle de la planification – soit pour reprendre une jolie formule de Scherrer (2010 : 62) *« ajuster dans le temps et l'espace le foisonnement désordonné des actions individuelles et collectives qui font la ville »* – pourrait être renouvelé.

C'est probablement dans la coordination transport – développement urbain et les enjeux fonciers relatifs que la planification trouverait son utilité la plus manifeste. Dans l'agglomération lyonnaise, l'acteur public qui développe le transport en commun, le SYTRAL, n'a en effet aucune maîtrise sur les plus-values dégagées par l'ouverture de nouvelles lignes. L'exemple du Carré de Soie montre la manifestation simultanée, parallèle mais non coordonnée, d'une logique de transport et d'une logique de

renouvellement urbain. L'inscription du projet urbain dans une vision de développement stratégique à long terme aurait permis à la collectivité de mener une politique d'action foncière, garantissant en aval le bon développement du projet urbain.

Planifier un développement conjoint entre transport, politique foncière et projet urbain nécessiterait avant tout une importante évolution dans les modes de faire, mais il apparaît également que la structure de l'organisation institutionnelle d'agglomération, très fractionnée, n'est pas adaptée pour garantir la cohérence des opérations urbaines.

8.2.3. La maîtrise publique du projet *in itinere*

Dans la phase de mise en œuvre du projet urbain, la maîtrise publique d'ouvrage doit trouver et maintenir un équilibre subtil entre deux extrêmes : la maîtrise trop rigide du programme (qui aurait pour conséquence de nuire au développement du projet) et un excès de flexibilité (qui menacerait la cohérence du projet et la poursuite des objectifs fixés). Un portage de projet fort et continu apparaît comme une condition nécessaire pour garantir cet équilibre. Celui-ci peut s'exprimer sous la forme d'une prise en charge directe des opérations, à travers l'outil ZAC (c'est le mode de faire qui a prévalu en France jusqu'à la fin des années 1990 – et qui est suivi pour les opérations difficiles dans le Carré de Soie), ou par un encadrement ferme des développeurs privés. À notre avis, une juste maîtrise d'ouvrage ne demande pas l'invention de nouveaux outils d'urbanisme : la panoplie des outils existants semble tout à fait suffisante (gel des permis de construire dans le périmètre d'étude, PAE, ZAC, etc.). C'est davantage sur la manière de les employer que l'on souhaiterait insister ici.

Capter et réinvestir les plus-values dans le projet

« Le souci d'ajuster les différents objectifs d'un projet est d'abord celui des opérateurs publics, dans la mesure où ils promeuvent la réalisation d'objectifs non lucratifs au nom de l'intérêt général, tandis que les acteurs privés recherchent plutôt la rentabilisation de leur investissement et le profit à travers le développement d'opérations immobilières lucratives ». (Verhage, Linossier, 2009 : 153)

Seule la collectivité peut garantir le respect de l'intérêt collectif dans une opération d'urbanisme. Dans le jeu partenarial avec le privé, l'enjeu consiste dès lors à mettre en œuvre des stratégies pour permettre le financement de la qualité urbaine partagée. Dès lors, quels sont les montages financiers adéquats pour la produire ? Il y a globalement trois manières de financer la qualité urbaine (Verhage, Linossier, 2009 : 168) : soit en amont en intégrant les coûts de la qualité urbaine dans le prix du foncier ; soit à l'aval

en répercutant le prix de la qualité urbaine sur les prix de l'immobilier ; soit enfin par un financement direct par les collectivités, au stade de la réalisation.

Autrement dit, si la collectivité ne veut pas grever son budget pour financer la qualité urbaine, il reste deux stratégies. La première est la stratégie de la *new built gentrification* ; elle consiste à faire financer la qualité urbaine par les futurs habitants, ce qui est contraire à la volonté de créer de la qualité urbaine partagée. La seconde est la stratégie de la captation d'une partie des plus-values par un partenariat maîtrisé, une stratégie qui nécessite vision et anticipation de la part de la collectivité.

Toute opération d'aménagement et d'urbanisme crée de la valeur. Cette valeur (ou marge financière) peut être captée partiellement par la collectivité pour financer de la qualité urbaine partagée (financer des équipements publics, imposer des quotas de logements subventionnés, etc.), et ce à toutes les étapes d'un projet urbain (lors de la mise en zone à bâtir, lors de la réalisation d'une infrastructure publique provoquant une plus-value, lors de la négociation d'un permis de construire, etc.). Le tableau suivant, tiré d'un article de Verhage et Linossier (2009 : 153), montre les moyens dont dispose la collectivité pour capter la plus-value au cours d'un projet urbain.

Phase du projet urbain	Marché correspondant	Percepteur de la marge financière	Intervention publique possible pour maîtriser la marge financière
Initialisation			Définir clairement les orientations et objectifs du projet
Maîtrise foncière	Foncier urbanisable	Propriétaire initial	Acquérir du foncier avant l'augmentation de valeur
Viabilisation, aménagement	Charges foncières	Aménageur	Demander une participation aux aménageurs pour couvrir les frais de viabilisation / aménagement avant l'acquisition du foncier
Construction immobilière	Immobilier	Constructeur	Obliger les constructeurs à utiliser la marge financière dans le projet (réalisation d'équipements collectifs notamment)

Figure 41 : Possibilité pour les collectivités locales de capter la plus-value au cours d'un projet urbain (d'après Verhage, Linossier, 2009 : 153)

Capter les plus-values et imposer au privé la production de qualité urbaine partagée implique beaucoup de finesse dans la gestion du processus. Cela nécessite de tirer parti d'une équation composée des paramètres suivants : le prix du foncier urbanisable, le montant des charges foncières, le volume des droits à bâtir, les exigences en termes de contribution au financement des équipements publics, le degré de qualité urbaine produite et les prix de sortie des logements ou bureaux réalisés. Tous ces paramètres sont étroitement interdépendants, comme l'indiquent ces mêmes auteurs :

« le prix du foncier urbanisable détermine les conditions de constitution des réserves foncières ; le montant des charges foncières et des droits à bâtir conditionne le niveau d'équipements exigible dans le cadre du PEP [programme d'équipement public] de la ZAC ou d'un PAE ; les prix de l'immobilier résidentiel ou d'entreprise déterminent le niveau de qualité urbaine et de contenu exigible envers les promoteurs » (Verhage, Linossier, 2009 : 153)

Ce marché en cascade, déterminant la capacité de la collectivité à capter la marge dégagée dans l'opération, montre une fois encore le rôle décisif du foncier, point de départ du montage financier de toute opération. Cet examen confirme que la bonne gestion du sol est la variable clé pour une juste coproduction public-privé de la ville.

Négociation des droits à bâtir liés à la qualité urbaine

L'analyse du Carré de Soie a montré la difficulté que représente l'attribution de droits à bâtir trop importants (associée à un prix de vente du foncier trop élevé). La collectivité s'est dans une certaine mesure liée les mains en accordant un volume constructible trop important. Dans l'idéal, il faudrait que la maîtrise publique d'ouvrage conserve une marge de manœuvre tout au long du processus.

Pour ce faire, il semble primordial de conditionner l'attribution de droits à bâtir avec des garanties sur la réalisation de la qualité voulue. Une fois encore, lorsque la collectivité est propriétaire des terrains, elle est en mesure de confier l'opération à l'équipe de conception/opérationnalisation la plus à même de réaliser le produit souhaité.

Maîtriser le calendrier et le phasage

L'exemple du Carré de Soie a montré également les effets dévastateurs d'une logique de développement de projet au coup par coup. La maîtrise des temporalités du projet, dépendant de la structure de la maîtrise foncière et des outils employés (gel des permis, etc.), apparaît comme un enjeu important pour organiser dans le temps la cohérence d'opérations qui se définissent chemin faisant. Gérer l'attente apparaît comme un objectif particulièrement délicat, puisque bien souvent le temps d'attente nécessaire à la réflexion et à la mise en cohérence des opérations n'est guère compatible avec les exigences de réalisation rapide dictées par le calendrier de la vie politique.

Vers une concertation habilitante

Un projet urbain juste est un projet urbain réalisé de manière concertée avec les habitants présents et avec des représentants potentiels des populations à qui le projet est destiné (voir livre I). La concertation doit éviter plusieurs dangers bien connus que l'on peut brièvement rappeler ici : la concertation alibi (lorsque la démarche ne prévoit

aucune valorisation possible des avis exprimés), l'essoufflement dans le temps long (en raison de l'immobilisme du projet, les acteurs ne voient pas d'effet de leur implication), le noyautage par les dominants (en cas de non-représentativité des acteurs de la société civile qui prennent systématiquement le pouvoir) et, enfin, l'expression unique du nimbisme (lorsque les intérêts privés, omniprésents, sont insolubles dans un intérêt collectif en construction).

Deux enjeux nous semblent utiles à exposer ici. Le premier renvoie au délicat arbitrage qui consiste à prendre en compte les avis des habitants utiles à l'amélioration du projet tout en tenant (c'est-à-dire en ne cédant pas) sur les enjeux majeurs de l'intérêt collectif. Le second est de faire de la concertation un levier pour habiliter les personnes investies, pour leur apporter une plus-value en termes de connaissance des enjeux et des mécanismes en jeu dans la production de la ville.

Améliorer le projet, mais tenir les enjeux majeurs de l'intérêt collectif

La concertation du projet Carré de Soie a été utile au projet : des modifications proposées par les habitants ont été intégrées au cours du processus. Tous les acteurs interviewés s'accordent sur le fait que la concertation permet une amélioration du projet. Pourtant, la concertation a aussi amputé le projet de certaines opérations que plusieurs considéraient pourtant comme indispensables au regard de l'intérêt collectif (nous pensons en particulier à la liaison – abandonnée – originellement planifiée entre le pôle de commerces et loisirs et le canal).

Pour éviter que l'expression du nimbisme ne vienne pénaliser la tenue de l'intérêt collectif, l'équipe de pilotage doit clairement poser en amont la teneur du négociable et du non-négociable.

Habiliter par la concertation

« Il faut se demander jusqu'à quel point la norme délibérative peut constituer un point d'appui sur lequel peut reposer la critique des procédures et des pratiques guidant habituellement l'action publique. Une fois mis en place, de tels dispositifs renforcent-ils cette capacité de critique, contraignent-ils les stratégies des autorités publiques, remettent-ils en cause les légitimités existantes ? Ont-ils un effet sur les pratiques de représentation et les formes de la contestation ? » (Blondiaux, Sintomer, 2009 : 37).

Les différents dispositifs de concertation mis en œuvre dans le cadre du projet Carré de Soie – que l'on pense aux soirées thématiques de concertation pilotées par le Grand Lyon ou aux diagnostics partagés conduits par les Robins des villes – ont incontestablement favorisé une attitude critique au sein de la population habitante (on a même observé un détournement de ces dispositifs de la part de ceux à qui ils sont

destinés, cf. cas du BUE) ; ils ont conduit à la production de connaissances nouvelles prenant en quelque sorte la forme d'une contre-expertise. La concertation dans le projet a probablement également contribué à l'organisation d'un tissu associatif local. Il reste néanmoins difficile d'évaluer, en termes d'habilitation, ce que le dispositif de concertation provoque sur le tissu social local. Mentionnons encore que le Grand Lyon a pour projet d'enrichir à l'avenir la démarche participative par des séances d'information sur le déroulement des opérations d'aménagement et d'urbanisme, une piste qui semble prometteuse pour donner aux habitants les principales clés de compréhension du développement urbain.

8.2.4. La solidarité intercommunale à renforcer

La solidarité entre les territoires de la Communauté urbaine est établie à travers plusieurs canaux : le PDU (plan de déplacement urbain), le PLH (programme local de l'habitat), par des financements attribués à la politique de la ville notamment, et par la « dotation de solidarité », qui est l'instrument politique de redistribution et de péréquation du produit de la taxe professionnelle entre les communes adhérentes. Ces différents outils de péréquation sont destinés à favoriser l'égalité entre communes membres. Pourtant, au regard des enjeux de développement urbain, ces mécanismes de solidarité apparaissent comme insuffisants, comme le montre le cas du projet Carré de Soie.

Financer les besoins en équipements publics des quartiers en projet

L'étude de ce projet a mis en avant un paradoxe (inquiétant ou représentant une formidable opportunité, en fonction du point de vue) : les portions de territoires les plus stratégiques, ceux qui rassemblent l'essentiel des enjeux pour construire la ville de demain sur la ville d'aujourd'hui, sont aussi ceux qui sont rattachés institutionnellement aux entités communales les plus démunies en termes de ressources. Dans le cas de Vaulx-en-Velin, la commune dispose d'un produit fiscal brut par habitant se montant à guère plus de 800 euros (contre 3'700 euros pour la commune aisée de Marcy l'étoile par exemple). En termes de charges de fonctionnement, celles-ci se montent à plus de 1'500 euros par habitant à Vaulx-en-Velin (en 2007, contre 1'200 euros pour Lyon et moins de 400 euros pour certaines communes favorisées du Nord de l'agglomération – Boïno, 2009 : 233).

Le problème qui résulte de ce paradoxe est double, et s'échelonne dans le temps (il n'est pas sans rappeler les insuffisances tant décriées des opérations ZUP d'hier). Il se concrétise tout d'abord au stade de la réalisation des équipements publics nécessaires à l'accueil de nouvelles populations sur un territoire. La seconde aspect a trait à

l'entretien sur le long terme de ces équipements, compromis en l'absence d'un portage durable, et tendant à aboutir à une progressive dégradation.

Si on accepte que le développement de l'agglomération passe par une logique de projet urbain – caractérisé par une focale appuyée sur des morceaux de ville spécifiques, alors il faut que ces espaces de projet bénéficient d'un portage communautaire affirmé. Celui-ci pourrait s'exprimer sur le plan du portage foncier tout d'abord. Il faudrait ainsi une vocation supplémentaire à l'organe communautaire, pour Wiel (2007 : 200) : *« il me semble que ce qui manque à l'intercommunalité centrale, à défaut d'une légitimité longue à construire, c'est de l'argent affecté à une responsabilité donnée (qui ne soit pas fongible avec un autre usage). Il lui faut à mon avis être le propriétaire du sol de suffisamment d'opérations publiques ».*

En plus de la maîtrise foncière, les grands projets urbains nécessitent de trouver un mode de financement permettant la création des équipements nécessaires et de leur entretien (autant de compétences que la Communauté urbaine ne détient pas aujourd'hui). Pour répondre à cet enjeu, une piste commence à se dessiner dans les esprits : la mise sur pied de quartiers « d'intérêt d'agglomération ».

Vers des quartiers « d'intérêt d'agglomération » ?

L'ampleur et l'ambition du projet urbain Carré de Soie nécessiteraient que le quartier en question sorte de la logique communale, pour devenir un quartier d'agglomération. L'idée « d'opérations d'intérêt métropolitain » (OIM), qui a été évoquée par le club Ville Aménagement (soit l'Association des maîtres d'ouvrage d'opérations urbaines), prévoit la co-construction d'outils partagés, sur des territoires partagés, par l'État et les collectivités publiques. Les opérations d'intérêt métropolitain seraient alors portées par une intercommunalité, exerçant la compétence d'urbanisme, pour les opérations complexes d'initiative locale (CVA, 2010). Derrière cette idée, on peut lire une évolution possible de l'organe communautaire, qui pourrait passer d'une intercommunalité de projet vers une intercommunalité de gestion. Pour le CVA (2010 : 6), le transfert aux agglomérations de l'ensemble des compétences d'urbanisme (comprenant l'autorité sur l'élaboration des PLU, en articulation avec les SCOT, et les prérogatives opérationnelles) apparaît comme *« un minimum pour combattre l'étalement urbain et pouvoir assumer le portage d'une stratégie urbaine ».*

L'avenir des agglomérations se joue dans le suburbain. Il est temps que la répartition des compétences et des ressources, et plus généralement que la géométrie du système de gouvernance urbaine, soit à la hauteur de l'enjeu.

Conclusions du livre II

Ce second livre débute par un chapitre méthodologique, qui propose une manière de restituer et d'évaluer la maîtrise publique d'ouvrage d'un projet urbain sous l'angle de la justice. Empruntant à la sociologie des organisations et à l'analyse des politiques publiques, la méthode invite à considérer le projet urbain comme une pièce de théâtre. Ce détour métaphorique permet d'identifier les acteurs qui font le projet, de retracer les temps forts sous la forme d'actes, d'évaluer la nature de la pièce (conte de fée, match d'improvisation ou tragédie) et finalement d'en tirer une éventuelle morale. Cette méthode est appliquée dans l'analyse de la maîtrise publique d'ouvrage d'un projet urbain en train de se dérouler dans l'agglomération lyonnaise : le Carré de Soie.

Trois grands objectifs sont poursuivis dans cette partie empirique. Le premier consiste à décrire la maîtrise publique d'ouvrage dans un processus de constitution et de mise en œuvre du projet urbain Carré de Soie. Le second objectif est de produire une mise en perspective critique du projet urbain à l'aune de la justice urbaine comme cadre d'analyse. Le troisième objectif est de tirer des enseignements à partir de cette analyse de la maîtrise publique d'ouvrage et de formuler des recommandations opérationnelles.

La description de la maîtrise publique d'ouvrage montre une grande évolution dans le temps. On peut distinguer jusqu'à présent (début 2011 – date de fin de notre suivi du projet) le déploiement successif de quatre stratégies de maîtrise publique du projet : une absence de stratégie, une stratégie du coup par coup, une stratégie du « laisser-le-privé-faire » et, enfin, une stratégie de reprise en main.

Pendant longtemps, le morceau de territoire du Carré de Soie n'avait pas été identifié comme stratégique (on n'en trouve en particulier aucune mention dans les documents de planification). Le potentiel du site a ainsi dû être montré et démontré à de multiples reprises par des élus locaux, puis par l'urbaniste en chef du projet. Des logiques concurrentielles entre des territoires connexes (la priorité aux Gratte-Ciels pour Villeurbanne, la priorité au cœur de Ville pour Vaulx-en-Velin, la priorité au Confluent pour Lyon) permettent en partie d'expliquer cette difficulté et lenteur à reconnaître l'intérêt du site. Des logiques qui ont longtemps handicapé le bon déroulement du projet.

Ce manque de vision stratégique a été lourd de conséquences : financières d'une part, mais également sur le contenu du projet (morphologie, programmation, phasage) et, enfin, sur la relation avec la société civile et les habitants du secteur. Les deux

premiers actes du projet – un cinéma multiplex élargi en pôle de commerces et loisirs et un pôle de transports multimodal – ont été des coups joués isolément. Ils ont véritablement fait office d’embrayeurs pour démarrer le projet urbain. Lorsque la vision de territoire est constituée (dans le plan guide du projet urbain), la mue du territoire est donc déjà largement engagée.

Dans la vision politique des années 2000, le projet urbain du Carré de Soie allait pouvoir se réaliser pratiquement sans intervention publique. L’idée est alors de laisser faire le privé. Il s’en suit une maîtrise d’ouvrage fragmentée, faiblement dotée en ressources humaines et caractérisée par un positionnement extérieur aux différents services de la Communauté urbaine pourtant déterminants pour le déroulement du projet. Cette équipe de pilotage est également faiblement dotée en capacités financières et elle ne dispose pratiquement au début du processus d’aucune maîtrise foncière préalable. Ce n’est qu’à la fin de la décennie, avec le ralentissement posé par la crise économique de 2008 et les difficultés de développer le territoire, que la maîtrise publique va être renforcée et qu’une politique foncière va être menée.

L’analyse critique du projet urbain à l’aune de la justice urbaine revient en définitive à définir la « nature » de la pièce, pour continuer dans l’emprunt de la métaphore théâtrale. Une chose est sûre : cette pièce n’apparaît en tout cas pas comme un « conte de fée », comme en témoignent les difficultés d’avancement, les menaces sur le respect du plan-guide du projet urbain (et au-delà les conséquences problématiques pour la production de qualité urbaine partagée), ou encore le poids financier du projet sur les budgets publics. En revanche, on peut considérer qu’il s’agit au début du processus d’un réel « match d’improvisation », dans lequel le « faire » prévaut sur le « quoi faire », avec un metteur en scène qui demeure insaisissable dans l’opérationnalisation du projet en première phase. Le changement de la stratégie publique opéré dès la fin des années 2000 laisse penser que ce projet en train de se réaliser ne mènera toutefois pas à une « tragédie ». Néanmoins, il n’est pas exagéré de dire que dans ce projet, au stade actuel, le grand gagnant reste la figure de l’investisseur spéculateur, dont la vision à long terme et les capacités de jouer avec les acteurs politiques et techniques incontournables lui ont procuré un retour sur investissement considérable.

Ce travail a montré la nécessité de réfléchir de manière multiscalair. On ne peut pas comprendre et évaluer le déroulement d’un projet urbain et ses conséquences en termes de production de justice sans tenir compte des autres projets latents ou en cours en parallèle. Dans un contexte de finances publiques limitées, les élus sont contraints de hiérarchiser les projets en termes de priorités. On a par exemple pu montrer que le *forcing* exercé par certains acteurs politiques et économiques pour le projet de Grand Stade pourrait avoir des conséquences directes sur l’amélioration projetée de la desserte du périmètre Carré de Soie et plus généralement sur toute l’organisation des

transports collectifs de la première couronne Est. Dans son arbitrage entre les projets, la pesée de l'intérêt général est délicate en regard des opportunités qui se présentent.

À partir de ces constats, nous nous sommes essayés à tirer une « morale de l'histoire » qui se joue au Carré de Soie. Celle-ci consiste en la formulation de recommandations opérationnelles. De manière générale, notre étude montre clairement la nécessité d'une maîtrise publique d'ouvrage forte, c'est-à-dire précisément une maîtrise d'ouvrage qui soit en situation de supériorité par rapport aux partenaires privés. Il faut pour cela qu'elle soit capable de recourir dans le processus aux outils d'urbanisme et d'aménagement appropriés et au moment adéquat pour parvenir à la forme urbaine et à la programmation prévus, assurant la production d'une qualité urbaine partagée.

Plus précisément, l'analyse du projet urbain Carré de Soie a pointé premièrement le rôle déterminant de l'anticipation pour placer l'acteur public dans le rôle de maître du jeu. L'anticipation relative au devenir d'un morceau de ville permet de procéder à une articulation adéquate entre planification (identifier les secteurs qui deviendront stratégiques à l'avenir), et déploiement d'une stratégie foncière appropriée (la Communauté urbaine de Lyon s'y attelle de nouveau depuis quelques années), qui constituent les fondations à partir desquels élaborer et construire le projet urbain.

Le second élément que l'on peut souligner renvoie à la vision politique associée au projet. Il apparaît déterminant que les acteurs politiques concernés définissent collectivement en amont une ambition claire – ce que l'on veut atteindre par le projet, à quelles conditions, autant de principes constituant un socle non-négociable – et conviennent de l'attribution de moyens adaptés à cette ambition. Chemin faisant, l'équipe de pilotage doit profiter de sa position dominante pour non seulement lier l'attribution de droits à bâtir à des exigences de qualité urbaine, mais également maîtriser le phasage (et ainsi éviter de devoir rattraper *a posteriori* des coups déjà partis, ou encore subir des logiques de rétention ou de thésaurisation). La maîtrise du projet urbain doit aussi permettre à la sphère publique de capter en partie la plus-value dégagée par la production d'un nouveau morceau de ville, afin d'être en mesure de la réinvestir pour réaliser des équipements de qualité ou financer la qualité pour des logements à destination des catégories populaires, autant d'éléments constitutifs de la justice urbaine (qualité partagée). *A contrario*, la plus grande inégalité consisterait à consentir des investissements publics qui, au final, conduisent essentiellement à sponsoriser les bénéfices des acteurs privés.

Cette recherche a également révélé le rôle décisif de la concertation, mais aussi les difficultés qui en découlent. Nécessaire au projet, l'investissement des riverains et plus largement des multiples acteurs de la société civile se traduit pourtant dans bien des cas davantage par un cumul de nimbismes qu'à un réel enrichissement du projet. De plus, dans le cas d'un projet complexe de longue haleine comme celui qui nous

occupe, provoquer l'adhésion des habitants tout au long du processus demeure un défi difficilement atteignable, tant le risque est grand d'essouffler les différents acteurs investis. Pour éviter ces pièges bien connus de la concertation, plusieurs recommandations peuvent être avancées. Il importe de clarifier les règles du jeu en amont, en particulier de poser explicitement ce qui constitue le « non-négociable », soit les grands principes qui définissent le projet (objectifs poursuivis, déroulement, traduction localisée de l'intérêt collectif). L'entrée en jeu des habitants ne devrait toutefois pas être appréhendée comme une menace, mais bien comme un moteur utile au processus de projet. Dans cette visée, la démarche doit permettre une réelle implication des habitants sur la définition des contenus. L'intéressement des acteurs est en effet très directement lié à leur pouvoir d'influencer et de modeler le projet. En plus de concourir à l'amélioration du projet, le processus de concertation apparaît ainsi comme une démarche à la fois pédagogique et habilitante.

Deux risques se présentent lorsque l'avancement du projet est trop dépendant des velléités des acteurs privés (investisseurs, promoteurs,...). D'une part, il est difficile pour les acteurs publics en charge du pilotage de garantir que des choix collectifs soient réalisés. D'autre part, ces mêmes acteurs sont dans l'incapacité d'organiser et de faire coïncider les temporalités de la concertation avec l'avancement réel du projet. L'on risque alors de se retrouver, comme pour le Carré de Soie, dans une situation où le processus de participation avance en décalage par rapport à la situation sur le terrain qui, elle, n'évolue pas, ce qui tend à essouffler globalement le processus.

Enfin, plus généralement, l'étude du Carré de Soie soulève une question relative à l'architecture institutionnelle et à la répartition des compétences au sein de l'agglomération. Il existe en effet un profond décalage – extrêmement problématique du point de vue de la production de justice urbaine – entre des territoires reconnus comme stratégiques pour le développement de l'ensemble de l'agglomération et les capacités réelles de portage des communes concernées. Le cas de Vaulx-en-Velin par exemple montre que la commune, dont le budget est déjà lourdement grevé par des politiques urbaines et sociales à la longue histoire, n'est pas en mesure d'assurer les investissements nécessaires pour réaliser puis entretenir les équipements et les espaces publics indispensables à la production et au fonctionnement d'un nouveau quartier. Ce déficit plaide pour une réorganisation institutionnelle et pour un renforcement des capacités financières et d'investissement de la Communauté urbaine pour pallier les faiblesses communales dans ces territoires à enjeu métropolitain. Une piste à envisager pourrait être de sortir ces quartiers de l'échelon communal pour leur conférer un statut de « quartiers d'intérêt d'agglomération », un statut auquel seraient associés des moyens humains et financiers à la hauteur de l'enjeu qu'ils représentent.

Conclusion : Faire la ville juste

La seule logique des marchés foncier et immobilier mène à la polarisation sociale et à la production d'injustices spatiales. Les acteurs économiques impliqués dans la fabrique de la ville n'ont pas, en effet, pour vocation première de veiller au bien commun. Incontestablement, faire la ville juste nécessite une implication forte des acteurs publics, dont l'arbitrage entre des considérations financières et sociales permet de garantir un minimum d'équité dans la concurrence pour l'espace urbain.

Comme on a pu le montrer dans ce travail, les choix réalisés par les structures métropolitaines de gouvernance entre des stratégies de développement urbain, des sites d'intervention et des « objets » d'investissement ne sont jamais neutres. La « justesse » des politiques publiques locales peut ainsi être mesurée à deux niveaux : dans la hiérarchisation des priorités d'une part et, d'autre part, dans les modalités de mise en œuvre de ces priorités.

Une juste hiérarchisation des priorités de l'action publique sur l'espace

Les référentiels, les systèmes de valeur de l'action publique doivent premièrement être interrogés : quelle forme de développement urbain cherche-t-on à favoriser ?

La collectivité est placée devant deux grandes options : doit-elle encourager le fonctionnement du marché, c'est-à-dire accompagner les opérations rentables initiées par les investisseurs dans les territoires dynamiques et attractifs ? Ou doit-elle au contraire hiérarchiser les priorités en fonction de l'intérêt collectif pour remédier aux insuffisances du marché, ce qui signifie en substance déployer des projets de requalification dans les territoires les moins attractifs ?

L'exemple du projet suburbain du Carré de Soie vérifie l'hypothèse selon laquelle le contexte joue comme moteur de renforcement des inégalités spatiales. Comme l'affirme Boino (2009 : 239),

« [le contexte] fait la différence entre une opération attractive qui place la collectivité locale en position de force face aux investisseurs privés, et qui réduit en outre ses coûts ; et une opération difficile dans laquelle la collectivité devra investir beaucoup et où elle n'aura guère le loisir de négocier avec les rares investisseurs susceptibles de s'y impliquer. »

Pour les défenseurs de la logique d'accompagnement du marché, la fragmentation institutionnelle, la dispersion des ressources et plus généralement l'accroissement de la

complexité et de l'incertitude ne placent pas les collectivités en capacité d'agir autrement. La *Trickle down Theory* (ou théorie du ruissellement) – qui insiste sur les retombées provoquées par le développement économique et urbain en termes d'emplois et d'activités – est par ailleurs souvent invoquée. Les inégalités d'intervention entre les territoires (et les individus) sont alors justifiées par les retombées du projet dont, à terme, toutes les populations pourraient bénéficier. La dimension redistributive serait en théorie assurée également par la fiscalité : les nouveaux « bons contribuables » qui viennent gonfler le volume d'impôts locaux permettraient à la collectivité de financer des politiques sociales. Les politiques urbaines qui s'inscrivent dans cette orientation visent le développement d'un avantage comparatif à faire valoir dans le marché concurrentiel des territoires (Veltz, 1996). Orientée vers l'offre, cette stratégie mise essentiellement sur l'accueil des grandes entreprises, le tourisme et l'événementiel pour maximiser la valeur d'échange de la ville (Jouve, 2009b).

Selon le second point de vue – que nous défendons, le développement urbain doit être guidé par l'exigence première d'assurer un accès équitable à un cadre de vie de qualité. Cette stratégie se décentre des acteurs qui présentent une valeur économique pour favoriser les populations vulnérables et les territoires qui concentrent les inégalités urbaines. Scéptique quant à l'efficacité des effets de ruissellement – dans un contexte d'affaiblissement de la fiscalité (pour attirer les poids lourds de l'économie mondialisée) et d'incertitude sur la direction de l'investissement du produit fiscal par la collectivité, cette stratégie vise une production immédiate et directe de justice dans chaque opération urbaine. La politique économique participe de ce développement, mais en demeurant inféodée au principe d'équité sociale. En raison de la valeur d'usage différenciée de l'espace, le déplacement (de problèmes ou de populations) provoque des injustices. Il découle plus généralement de ce principe éthique que tout projet de développement urbain exclusif, entraînant des processus d'éviction ou provoquant un accroissement des inégalités urbaines est inacceptable. Ce positionnement plaide *in fine* pour une approche renouvelée du Droit à la ville, compris comme un droit d'accès équitablement partagé aux centralités, aux quartiers agréables à vivre, aux aménités urbaines. En un mot, la valeur d'usage de la ville doit primer sur la valeur marchande. Derrière cette formule classique de l'économie marxienne, on retrouve l'idée centrale que le sol ne doit pas être exclusivement pensé comme une marchandise, mais également comme un bien collectif. Reconnus comme des droits fondamentaux, le logement et la qualité du cadre de vie méritent à ce titre un arbitrage favorable dans la pesée des intérêts qui les oppose systématiquement au droit de propriété et à la logique du profit.

La « justesse » d'une politique, toutefois, ne se mesure pas seulement aux grands objectifs qu'elle poursuit, mais aussi – surtout – aux résultats qu'elle produit. Les modalités de mise en œuvre des politiques urbaines sont à cet égard déterminantes.

Une juste mise en œuvre des politiques urbaines par le projet

Les modes opératoires de la fabrique urbaine doivent être questionnés : quels sont les leviers dont dispose l'action publique pour réguler les inégalités urbaines ?

Cette recherche a montré que l'acteur public peut agir sur les deux processus qui, combinés, conduisent à la production d'inégalités urbaines. Contre la différenciation socio-spatiale premièrement, l'action publique peut réguler les mécanismes foncier et immobilier. Contre la différenciation de qualité de l'espace urbain deuxièmement, elle peut déployer des stratégies de requalification, intervenir sur la localisation des émetteurs de nuisances, etc. Puisqu'il est illusoire de chercher à « forcer » la mixité sociale en combattant les tendances inévitables de « l'entre-soi », l'effort doit être concentré sur la réduction des inégalités urbaines. Plusieurs leviers peuvent être actionnés par l'acteur public dans ce sens (voir figure ci-dessous).

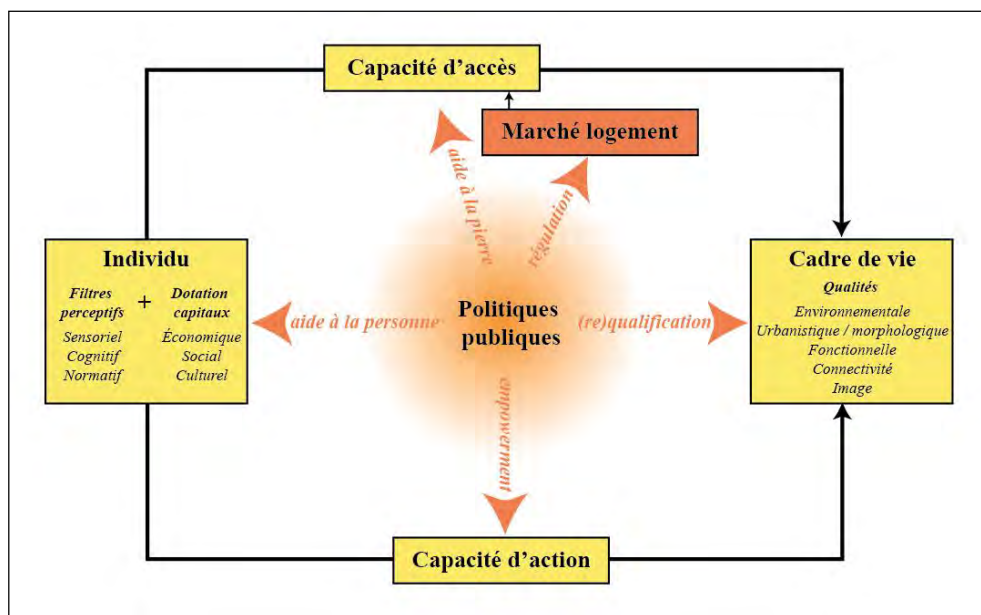


Figure 42 : Les cinq leviers de l'action publique

L'action peut porter sur les capacités individuelles d'accès au cadre de vie. La construction de logements abordables (l'aide à la pierre) et la régulation du marché du logement (prévention de la spéculation, fixation de barèmes pour les loyers, imposition de quotas de logements sociaux par exemple) affaiblissent les effets excluants du

marché en permettant aux individus faiblement dotés en capitaux d'accéder à un habitat décent.

L'action publique peut également porter directement sur l'espace en visant une requalification systématique des cadres de vie. Ce principe d'action, alliant justice distributive et réparatrice, vise la constitution d'un noyau dur de qualité urbaine minimale sur le territoire. Il doit par ailleurs allier à cette dimension substantialiste de la justice une dimension procédurale, en recourant à la concertation pour prendre en considération l'expression localisée et subjective de la qualité urbaine.

Ces deux leviers doivent trouver une expression dans toute opération d'aménagement et d'urbanisme. En termes de maîtrise d'ouvrage du projet urbain, ce principe implique une structure de pilotage et des ressources humaines et financières adaptées pour permettre à la sphère publique de dominer le jeu. La production de justice nécessite en particulier qu'une partie des plus-values dégagées soit captée et réallouée dans le projet, pour réaliser les espaces publics et les équipements nécessaires, pour financer des logements de qualité à destination d'un large éventail de populations, etc. – autant d'ingrédients constitutifs d'une qualité urbaine partagée. L'exemple du Carré de Soie a montré à ce titre le rôle déterminant de l'anticipation et de l'articulation entre planification et stratégie foncière notamment.

Il reste enfin à souligner le décalage problématique qui se manifeste entre les territoires de projet aujourd'hui stratégiques pour le développement métropolitain – les couronnes suburbaines – et les capacités de portage, souvent limitées, des communes concernées. Un renforcement des compétences et des capacités d'investissement de la structure intercommunale (la Communauté urbaine pour l'exemple lyonnais) paraît incontournable pour traduire la solidarité d'agglomération en acte dans la production de l'espace.

Au moment de conclure, il est temps de revenir sur le questionnement central qui a sous-tendu cette recherche : est-il possible *in fine* de faire la ville juste et, en cas de réponse affirmative, à quelles conditions ?

La réflexion que nous avons menée montre qu'à certaines conditions, il est possible de tendre vers la production d'une ville plus juste, soit une fabrique de la ville qui contribue à la réduction des inégalités urbaines. Une telle production implique de faire émerger cette « tâche aveugle » de l'action sur l'espace qui consiste en la réintroduction de la question sociale.

En matière d'aménagement et d'urbanisme, il n'y a pas de choix neutre. La prise en compte de la justice repose sur la capacité à débattre du *sens* et de l'*intention* que chacun voit dans l'action qu'il convient justement de mener. Il est de la responsabilité des politiques publiques de poser les questions suivantes : qu'est-ce qu'on cherche à

faire par le projet urbain ? Qui sont les bénéficiaires directes ou indirectes d'un projet, selon quels mécanismes de redistribution des avantages ? Qui sont les acteurs potentiellement préétablis, pour quelle (juste ?) raison le seraient-ils ? Pourquoi privilégier un projet urbain par rapport à un autre ? Poser la question de la justice se traduit ainsi par une exigence de transparence sur les buts poursuivis et implique de clarifier pourquoi l'action prévue permet de poursuivre l'intérêt collectif. C'est dans ce devoir de justification et de transparence des choix, et dans leur mise en débat, que se fondent leurs légitimités.

L'urbanisme, n'en déplaise aux apôtres du consensus mou et de l'action publique dépolitisée, demeure avant toute chose un rapport de force. La production de justice dépend des volontés et des manières de faire. Sans tomber dans un urbanisme technocratique rigide dont on connaît trop bien les travers, l'ambition consiste à garantir que l'objectif fixé soit atteint, tout en permettant l'improvisation, l'innovation et la souplesse dans la phase de mise en oeuvre. Sans règle, sans cap à tenir, il n'est en effet guère possible, dans une fabrique de la ville de plus en plus libéralisée, d'éviter l'exclusion des populations fragiles dans les espaces où la qualité urbaine s'améliore, ou d'éviter la production de nouveaux cadres de vie sans qualité.

Ces règles, ce cap à tenir renvoient à la capacité de la force publique de se positionner en amont du projet. Elles nécessitent la mobilisation décidée d'un référentiel de la justice dans l'action publique, qui allie dans une perspective intégrative une exigence de justice aussi bien dans le résultat – l'output et les outcomes, soit le projet comme dessein et les effets concrets sur l'espace et pour ses usagers – que dans le processus suivi. C'est là une formidable ambition de la fabrique de la ville que de donner une place à ceux dont la voix est la plus difficile à porter, de donner de l'information, des compétences, des capacités à chacun pour pouvoir avoir un effet sur son destin d'être urbain. Plus qu'une ambition, ce devrait être un droit – le Droit à la ville – qui, comme l'affirme David Harvey (2008), n'est « *pas seulement un droit d'accès à ce qui existe déjà, mais le droit de le changer. Nous devons être sûr que nous pouvons vivre avec nos propres créations. Mais le droit de nous refaire nous-mêmes en créant un type de socialité urbaine qualitativement différent est un des biens les plus précieux de tous les droits de l'homme* ».

De la justice spatiale à la justice sociale

Au terme de ce travail, une question reste en suspens, renvoyant fondamentalement au rôle de l'espace : quelle est la portée de l'action sur et par l'espace pour agir contre les inégalités urbaines ?

Aujourd'hui en France, plus de 40% des jeunes en âge d'être actifs sont au chômage dans les quartiers des zones urbaines sensibles, et un tiers de la population y vit sous le

seuil de pauvreté (Bronner, 2011). Contre ces fractures économiques et sociales, mais également politiques et identitaires – qui trouvent certes une inscription dans les villes – l'action spatiale ne saurait procurer un quelconque remède. L'urbanisme et l'aménagement sont en effet impuissants pour favoriser l'accès au marché du travail et réguler le partage des richesses, autrement dit pour activer la dynamique ascendante de l'échelle sociale.

Comme le souligne Jean-Bernard Racine (1993 : 310), « *la ville existe en étroite connexion avec la totalité de la structure de notre société actuelle, si bien qu'il faudrait un bouleversement de toute la société pour que la ville ait quelque chance de se modifier* ». Ce constat oblige à reconsidérer les effets de l'action spatiale avec modestie. Seules des politiques socio-économiques – politiques scolaires et éducatives, stratégies de réinsertion, aides à l'emploi, *empowerment* notamment – peuvent infléchir les dynamiques productrices d'injustices sociales. Néanmoins – ce sera là le mot de la fin, l'action spatiale recèle une grande ambition, qui consiste à affaiblir le rôle de l'espace dans le « *système des inégalités* » (Bihr, Pfefferkorn, 2008), pour que les inégalités de cadre de vie, autrement dit, ne viennent pas se surajouter aux autres formes d'inégalités.

Équitable, inclusive, solidaire, la ville juste se reconnaît à la place – un cadre de vie de qualité partagé – au rôle – une utilité sociale, un emploi, une reconnaissance – et à la voix – un pouvoir démocratique – qu'elle attribue à chaque individu, indifféremment de son âge, de son sexe, de sa nationalité ou de son origine sociale.

Bibliographie

- Albo G. (2009), *Challenges for Urban Social Justice Movements : Neoliberal Urbanism, the Canadian City and Toronto*, Report Prepared for the Centre for Social Justice, Toronto.
- Alliance Internationale des Habitants (2005), *Charte mondiale du droit à la ville*, Porto Allegre : Forum social mondial.
- Ambrosino C., Andres L. (2008), « Friches en ville. Du temps de veille aux politiques de l'espace », *Espaces et sociétés* n°134, pp. 37-51.
- ARE (Office fédéral du développement territorial) (2006), *Projet urbain* [<http://www.are.admin.ch/are/fr/raum/projeturbain>].
- Articulo – revue de sciences humaines* (2009), « Splendeur et misère du périurbain » n°5, [<http://articulo.revues.org/1479>].
- Ascher F. (2001), *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La Tour d'Aigues : L'Aube.
- Ascher F. (2000), *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, La Tour d'Aigues : L'Aube.
- Ascher F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris : Odile Jacob.
- Authier J.-Y. (1997), *Réhabilitation et embourgeoisement des quartiers anciens centraux. Étude des formes et des processus de micro-ségrégation dans le quartier Saint-Georges à Lyon*, Paris : Plan Construction et Architecture.
- Avitabile A. (2010), *Mise en scène du projet urbain* [<http://projet-urbain.blogspot.com>].
- Avitabile A. (2004), « Le projet urbain : une culture du territoire et de l'action urbaine » in Chalas Y. (dir.), *L'imaginaire aménageur en mutation*, Paris : l'Harmattan, pp. 27-58.
- Bacqué M.-H. (2009), « Gouvernance et urbanisme de participation » in Biau V., Tapie G. (dir.), *La fabrication de la ville. Métiers et organisations*, Marseille : Parenthèses, pp. 17-29.
- Bassand M. (1997), *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne : PPUR.
- Baudin G. (dir.) (2003), *La société urbaine du XXI^{ème} siècle*, Paris : IAURIF.
- Béhar D. (1999), « En finir avec la politique de la ville ? », *Esprit* n°11, pp. 209-218.
- Bellan Bellan G., Bellan-Santini D., Dauvin J.-C. (2007), « À propos de quelques utilisations du terme inégalités écologiques : simples impropriétés de langage ou accaparement abusif ? », *Développement durable et territoire* n°9 [<http://developpementdurable.revues.org/document3426.html>].
- Benoit B., Saussac R. (2005), *Histoire de Lyon*, Lyon : Édition des Traboules.

- Bérard E. (2005), « Une nouvelle donne qui aiguillonne les aménageurs » in Frébault J. (dir.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris : Le Moniteur, pp. 6-9.
- Bernoux P., Bion J.-Y., Cohen J.-C. (2001), *L'analyse des systèmes d'acteurs*, Cahier n°1, Lyon : CERTU.
- Bidou D., Crepey G., Diebolt W., Helias A. (2005), *Les inégalités écologiques en milieu urbain*, Paris : IGE.
- Bidou-Zachariasen C. (dir.) (2003), *Retours en ville. Des processus de « gentrification » aux politiques de « revitalisation » des centres*, Paris : Descartes et C^{ie}.
- Bühr A., Pfefferkorn R. (2008), *Le système des inégalités*, Paris : La Découverte.
- Bion J.-Y., Moquay P. (2004), *Balisage d'une démarche d'évaluation de politique publique*, Lyon : CERTU.
- Billen C., Decroly J.-M., Van Criekingen M. (2002), « Les mutations contemporaines de la valorisation des territoires » in Vandermotten C. (dir.), *Le développement durable des territoires*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 113-130.
- Blanchon D., Moreau S., Veyret Y. (2009), « Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de la Géographie* n° 665-666, pp. 35-60.
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2009), « L'impératif démocratique », *Rue Descartes* n°63, pp. 28-38
- Bochet B. (2007), « Débat ville étalée - ville compacte : la réponse des projets lausannois », *Revue économique et sociale* n°4, pp. 95-107.
- Bochet B. (2006), *Métropolisation, morphologie urbaine et développement durable. Transformations urbaines et régulation de l'étalement : le cas de l'agglomération lausannoise*, Thèse de doctorat de la faculté des Géosciences et de l'environnement, Université de Lausanne.
- Boino P. (dir.) (2009), *Lyon. La production de la ville*, Lyon : Parenthèses.
- Bonard Y. (2009), « Le droit à l'information sur la qualité du cadre de vie », *Urbanités – Laboratoire du droit à la ville*, Radio suisse romande [<http://urbanites.rsr.ch/laboratoire-du-droit-a-la-ville>].
- Bonard Y. (2006), « Enjeux et limites de la participation en aménagement du territoire », *Urbia – Les cahiers du développement urbain durable* n°3, pp. 95-111.
- Bonard Y., Guinand S. (2011), « Le tourisme dans les processus de renouvellement des centres urbains : entre valorisation patrimoniale, muséification et gentrification » in Bataillou C. (dir.), *Tourismes, identités, patrimoines et territoires*, Perpignan : PUP.
- Bonard Y., Matthey L. (2010), « Mixité n'est pas (mécaniquement) justice. La mixité sociale comme optimum de satisfaction sociétale ? », *Géopoint 2008 – Optimisation de l'espace géographique et satisfactions sociétales*, Avignon : Groupe Dupont & Université d'Avignon, pp. 205-210.
- Bonard Y., Lord S., Matthey L., Zanghi F. (2009), « Éditorial – Splendeur et misère du périurbain », *Articulo - revue de sciences humaines* n° 5 [<http://articulo.revues.org/1479>].

- Bonard Y., Thomann M. (2009), « Requalification urbaine et justice environnementale : quelle compatibilité ? Débat autour de la métamorphose de Lausanne », *Vertigo* n°9/2 [<http://www.vertigo.revue.org>].
- Bonard Y., Felli R. (2008), « Patrimoine et tourisme urbain : la valorisation de l'authenticité à Lyon et Pékin », *Articulo – revue de sciences humaines* n°4 [<http://revue-articulo.eu/index.php?art=156>].
- Bonard Y., Apothéloz B. (2008), « L'étalement urbain lausannois et ses figures sociales » in Zaninetti J.M., Maret I. (dir.), *Étalement urbain et ville fragmentée à travers le monde*, Orléans : PUO, pp. 29-52.
- Bonneville M. (2005), « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France », *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°97, pp. 7-16.
- Bonneville M. (1997), *Lyon, métropole régionale ou euro-cité ?*, Paris : Anthropos.
- Boudon R. (1984), *Les méthodes en sociologie*, Paris : PUF.
- Bourdieu P. (1993), « Effets de lieu » in Bourdieu P. (dir.), *La misère du monde*, Paris : Seuil, pp. 249-262.
- Bourdieu P. (1979), *La distinction : critique sociale du jugement*, Paris : Éditions de Minuit.
- Bourdin A. (2005a), « Projet urbain et complexité de la ville » in Frébault J. (dir.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris : Le Moniteur, pp. 33-43.
- Bourdin A. (2005b), « Dynamiques de la maîtrise d'ouvrage urbaine et mutations du contexte local » in Bonnet M. (dir.), *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution*, Paris : La documentation Française, pp. 33-48.
- Bourdin A. (2003), « Urbanisme et quartier : ce que nous apprend Paris Rive gauche », *Poésie et politique*, Terrain n°41.
- Bourdin A. (1996), « Sur quoi fonder les politiques du patrimoine urbain ? », *Les annales de la recherche urbaine* n°72, pp. 6-13.
- Brawley L. (2009), « La pratique de la justice spatiale en crise », *Justice spatiale* n°1 [<http://www.jssj.org>].
- Brennetot A. (2010), « Pour une géoéthique. Éléments pour une analyse des conceptions de la justice spatiale », *L'espace géographique* n°39/1, pp. 75-88.
- Bret B. (2009), « Interpréter les inégalités socio-spatiales à la lumière de la Théorie de la Justice de John Rawls », *Annales de la Géographie* n° 665-666, pp. 16-34.
- Bullard R. D. (1990), *Dumping in Dixie : Race, class, and environmental quality*, Boulder : Westview.
- Burgess E. (1925), « The growth of the city », in Park R., Burgess E., McKenzie R. (dir.), *The City*, Chicago : University of Chicago Press, pp. 47-62.
- Callon M. (1997) « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié » in Bonnet M. (dir.), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Paris : PUCA, pp. 169-174
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale : chronique du salariat*, Paris : Fayard.
- Castells M. (1972), *La question urbaine*, Paris : Maspero.

- Campbell, A., Converse P.E., Rodgers W.L. (1976), *The Quality of American Life : Perceptions, Evaluations and Satisfactions*, New York : Russell-Sage Foundation.
- CERTU (2003), *Diversité de l'habitat, mixité urbaine et planification urbaine. Enquête sur la mise en oeuvre des principes de la loi d'orientation pour la ville*, Lyon.
- Charles L., Emelianoff C., Ghorra-Gobin C., Roussel I., Roussel F.-X., Scarwell H. (2007), « Les multiples facettes des inégalités écologiques », *Développement durable et territoire* n°9, pp. 1-16.
- Charvolin F. (2001), « 1970 : L'année clef pour la définition de l'environnement en France », *La revue pour l'histoire du CNRS* n°4 [<http://histoire-cnrs.revues.org/3022>].
- Chaumel M., La Branche S. (2008), « Inégalités écologiques : vers quelle définition ? », *Espaces, populations et sociétés* n°1, pp. 101-110.
- Choay F. (2002), « L'utopie aujourd'hui, c'est retrouver le sens du local », *Aroots architecture* n°23 [<http://www.aroots.org/notebook/article23.html>].
- Choay F. (1992), *L'Allégorie du patrimoine*, Paris : Seuil.
- Clerval A. (2010), « Les dynamiques spatiales de la gentrification à Paris », *Cybergeo : European Journal of Geography* [<http://cybergeo.revues.org/index23231.html>].
- Club Ville Aménagement (CVA) (2010), *Prises de position du CVA pour les 6^{èmes} entretiens de l'aménagement*, Bordeaux.
- Conan M. (1997), *L'invention des lieux*, Les Casers : Théâtète.
- Cornut, P., Zaccà E. (2007), « Introduction » in Cornut, P., Bauler T., Zaccà E. (dir.), *Environnement et inégalités sociales*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 7-19.
- Crozier M., Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil.
- Cunha A. (2010), *Projet urbain et aménagement*, Support de cours de Master / bloc 4, Université de Lausanne.
- Cunha A. (2008), « Régime métropolitain, migrations résidentielles et recomposition sociale : l'hypothèse de l'inversion du modèle de mobilité », *Géo-Regards* n°1, pp. 27-39.
- Cunha A. (2007), « Transformations urbaines et urbanisme durable », *Vues sur la ville* n°17, p.1.
- Cunha A. (2006), *Objet, démarches et méthodes : les paradigmes de la géographie*, Support de cours de Bachelor, Université de Lausanne.
- Cunha A. (2005), « Régime d'urbanisation, écologie urbaine et développement urbain durable : vers un nouvel urbanisme », in Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J.-P., Nahrath S. (dir.), *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne : PPUR, pp. 13-37.
- Cunha A. (1993), *Développement territorial, régions et centralité urbaine : le cas de la Suisse*, Thèse de doctorat de l'École des Hautes études commerciales de l'Université de Lausanne.

- Cunha A., Bochet B., Both J.-F., Mager C., Vuagniaux L. (2007), *Étalement urbain, mobilité résidentielle & aspiration des ménages. L'agglomération lausannoise*, Rapport de recherche de l'Université de Lausanne.
- Cunha A., Both J.-F. (2004), *Métropolisations, villes et agglomérations : structures et dynamiques socio-démographiques des espaces urbains*, Neuchâtel : OFS.
- Cunha A. (2003), « Développement durable : éthique du changement, concept intégrateur, principe d'action » in Cunha A., Ruegg J. (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne, PPUR, pp. 13-28.
- Cunha A., Schuler M. (2001), « Métropolisation, changement de régime d'urbanisation et fragmentation de l'espace : enjeux de la gouvernance des agglomérations en Suisse », *Revue suisse de science politique* n°7/4, pp. 119-126.
- Cunha A., Leresche J.-P., Vez I. (1998), *Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux*, Lausanne : Réalités sociales.
- Davidoff P. (1965), « Advocacy and Pluralism in Planning », *Journal of the American Planning Association* n°31/4, pp. 331-338.
- Davidson M. (2008), « Spoiled Mixture : Where does State-led " Positive " Gentrification end ? », *Urban Studies* n°45, pp. 2385-2405.
- Davidson M., Lees L. (2005), « New-build gentrification and London's riverside renaissance », *Environment and Planning A* n°37/7, pp. 1165-1190.
- Davis M. (1990), *The City of quartz, Excavating the Future in Los Angeles*, New York : Vintage Books.
- Debord G.-E. (1967), *La société du spectacle*, Paris : Éditions Buchet-Chastel.
- Dekeyser C. (dir.) (2004), *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, ADEF.
- Delli K., Canfin P. (2009), « Le logement est une question de justice » [<http://ecologie.blogs.liberation.fr>].
- De Spiegelaere M. (2007), « Inégalités sociales, logement et santé », in Cornut P., Bauler T., Zaccarï E. (dir.), *Environnement et inégalités sociales*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 117-125.
- Devillers C. (1994), *Le projet urbain*, Paris : Éditions du Pavillon de l'Arsenal.
- Devisme L. (2006), *Fabrique de l'urbain et visibilité urbaine*, Nantes : projet scientifique du LAUA.
- Diebolt W., Helias A., Bidou D., Crepey G. (2005), *Les inégalités écologiques en milieu urbain*, Paris : IGE.
- Dikeç M. (2009), « L'espace, le politique et l'injuste », *Justice spatiale* n°1 [<http://www.jssj.org>].
- Dikeç M., Garnier J.-P. (2008), « Éditorial », *Espaces et sociétés* n°134, pp. 11-18.
- Dikeç M. (2001), « Justice and the spatial imagination », *Environment and Planning A* 33/10, pp. 1785-1805.

- Di Meo G. (1994), « Epistémologie des approches géographiques et socio-anthropologiques du quartier urbain », *Annales de Géographie* n°577, pp. 255-275.
- Dind J.-P., Thomann M., Bonard Y. (2007), « Structure urbaine et quartiers durables : quelle planification ? », *Urbia – Les cahiers du développement urbain durable* n°4, Lausanne, pp. 49-75.
- Donzelot J. (2006), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris : Seuil.
- Donzelot J. (2004), « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », *Esprit* n°303, pp. 14-39.
- Donzelot J. (1994), « La nouvelle question urbaine », *Esprit* n°258, pp. 87-114.
- Dubois O., Van Criekingen M. (2007), « La ville “durable” contre les inégalités sociales ? Compacité urbaine et gentrification à Bruxelles » in Cornut, P., Bauler T., Zaccà E. (dir.), *Environnement et inégalités sociales*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 37-45.
- Dubois-Taine G., Chalas, Y. (1997), *La ville émergente*, La Tour d'Aigues : L'Aube.
- Duhayon J.-J. (2003), *Démarches territoriales et systèmes d'acteurs*, rapport de synthèse, Cahier n°6, Lyon : CERTU.
- Dupuy G. (1991), *L'urbanisme des réseaux : théories et méthodes*, Paris : A. Colin.
- Emelianoff C. (2006), « Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales », *ESO Travaux et documents* n°25, pp. 35-43.
- Emelianoff C., Theys J. (2000), « Les contradictions de la ville durable » in Theys, J. (dir.), *Développement durable, ville et territoire*, note du CPVS n°13, Paris : MELT-DRAST, pp. 53-63.
- Engels F. (1975 [1845]), *La classe laborieuse en Angleterre*, Paris : Éditions Sociales.
- Espaces et société* (2008), « La gentrification urbaine », n°132-133.
- Faburel G. (2008), « Les inégalités environnementales comme inégalités de moyens des habitants et des acteurs territoriaux. Pour que l'environnement soit un facteur réel de cohésion urbaine », *Espace, populations, sociétés* n°8, pp. 111-126.
- Faburel G., Gueymard S. (2007), *Vécu environnemental et qualité de vie en région Île-de-France*, rapport intermédiaire, Paris : Puca-Medd.
- Fainstein S.S. (2010a), *The Just City*, Ithaca and London : Cornell University Press.
- Fainstein S.S. (2009), « Justice spatiale et aménagement urbain », *Justice spatiale* n°1 [<http://www.jssj.org>].
- Fainstein S.S. (2006), « Planning and the Just City », Conference on Searching for the Just City, Columbia University [<http://www.gsd.harvard.edu/people/faculty/fainstein/text>]
- Faure A., Muller P. (2007), « Objet classique, équations nouvelles » in Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (dir.), *Action publique et changement d'échelle*, Paris : L'Harmattan, pp. 9-19.
- Felli R. (2006), « La participation comme problème », *Urbia - Les cahiers du développement urbain durable* n°3, pp. 11-28.

- Fol S., Cunningham-Sabot E. (2010), « Déclin urbain et *Shrinking Cities* : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine », *Annales de Géographie* n°674, pp. 359-383.
- Fol S., Pflieger G. (2010), « La justice environnementale aux États-Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action », *Justice spatiale* n°2 [<http://www.jssj.org>].
- Formica V., Delalaing X. (2005), *Lyon*, Lyon : Déclics.
- Fraser N. (2005), *Qu'est-ce que la justice sociale ?*, Paris : La Découverte.
- Fraser N. (1998), « Penser la justice sociale : entre redistribution et revendications identitaires », *Politique et Sociétés* vol. 17, n° 3, pp. 9-36.
- Frébault J. (2005), « La montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage urbaine et ses conséquences dans la conduite des projets » in Frébault J. (dir), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris : Le Moniteur, pp. 11-30.
- Frey H. (1999), *Designing the city towards a more sustainable urban form*, London : E&FN SPON.
- Friedberg E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris : Seuil.
- Friedmann J. (2000), « The Good City : In Defense of Utopian Thinking », *International Journal of Urban and Regional Research* n°24, pp. 460-472.
- Geremek B. (1987), *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres, du Moyen Âge à nos jours*, Paris : Gallimard.
- Gevrais-Lambony P., Dufaux F. (2009), « Justice...spatiale ! », *Annales de la Géographie* n° 665-666, pp. 3-15.
- Glass R. (1963), *Introduction to London : Aspects of Change*, London : Macgibbon and Kee.
- Gobert J. (2010a), « Éthique environnementale, remédiation écologique et compensations territoriales : entre antinomie et correspondances », *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement* n°10/1 [<http://vertigo.revues.org/9535>].
- Gobert J. (2010b), « Justice environnementale, *community benefits* et droit à la ville. Le cas de Detroit », *Justice spatiale* n°2 [<http://www.jssj.org>].
- Gobert J. (2008), « Compensation territoriale, justice et inégalités environnementales aux États Unis », *Espace, populations, sociétés* n°1, pp. 71-82.
- Godard O. (1996), « L'environnement, du concept au champ de recherche et à la modélisation », *Actes des Journées du Programme « Environnement, Vie et Société » du CNRS* [<http://www.reds.msh-paris.fr/communication/textes/godard.htm>].
- Goffmann E. (1973), *La présentation de soi*, Paris : Les Éditions de minuit.
- Grafmeyer Y. (1996) : « La ségrégation spatiale » in Paugam S. (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris : La Découverte, pp. 209-217.
- Grafmeyer Y. (1994), *Sociologie urbaine*, Paris : Nathan.
- Grafmeyer Y., Joseph I. (2004), *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris : Flammarion.

- Gras P. (dir.) (2007), *Un trésor se révèle. Découvrez la central hydroélectrique de Cusset et le canal de Jonage*, Lyon : Les guides du patrimoine rhônalpin.
- Gravari-Barbas M., Violier P. (1999), « Politiques de patrimoine et de tourisme culturel à Bourges. Tendances globales et acteurs locaux » in Violier P. (dir.), *L'espace local et les acteurs du tourisme*, Rennes : PUR.
- Gravari-Barbas M. (1998), « Belle, propre, festive et sécurisante : l'esthétique de la ville touristique », *Norois* n°178, pp.123-127.
- Guilly C. (2008), « Lutte de places », *Vacarme* n°42, pp. 17-20.
- Guilly C., Noyé C. (2006), *Atlas des nouvelles fractures sociales en France. Les classes moyennes oubliées et précarisées*, Paris : Éditions Autrement.
- Halbert L. (2007), « Grands projets urbains : lieux de convergence des stratégies publiques et privées », *Cahiers de l'IAURIF - Grands projets urbains en Europe* n°146, pp. 101-108.
- Hamnett C. (1996 [2005]), « Les aveugles et l'éléphant : l'explication de la gentrification », *Strates* n°9 [<http://strates.revues.org/document611.html>].
- Hartog F. (2003), *Régimes d'historicité, présentisme et expériences du temps*, Paris : Le Seuil.
- Harvey D. (2008), « The right to the city », *New left review* n°53, pp. 23-40.
- Harvey D. (2006), *Spaces of Global Capitalism*, London : Verso.
- Harvey D. (1997), « The Environment of Justice » in Merrifield A., Swyngedouw E. (dir.), *The Urbanization of Injustice*, New-York : NYU Press, pp. 65-95.
- Harvey D. (1996), *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Oxford : Blackwell.
- Harvey D. (1989), « From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation of Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler* n°71, pp. 3-17.
- Harvey D., Chatterjee L., (1974) : « Absolute rent and the structuring of space by governmental and financial institutions », *Antipode* n°6, pp. 22-36.
- Harvey D. (1973), *Social Justice and the City*, London : E. Arnold.
- IAU (2008), *Les Solidarités territoriales*, Les Cahiers de l'IAU n°148.
- Ingallina P. (2010), *Le projet urbain*, Paris : PUF.
- Jablon S. (2007), « Décentralisation et territorialisation des politiques du logement », *DPH* n°7297 [<http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7297.html>].
- Jacobs J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York : Vintage.
- Jaillet M.-C. (1999), « Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ? », *Esprit* n°258, pp. 145-167.
- Janvier Y. (2005), « Glossaire » in Frébault J. (dir.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris : Le Moniteur, pp. 140-147.

- Jemelin C., Kaufmann V., Barbey J., Klein T., Pini G. (2007), *Politiques de transport et inégalités sociales d'accès, analyse comparative de huit agglomérations européennes*, Rapport Predit 3, Lausanne, EPFL.
- Jista B. (2007), *La maîtrise d'ouvrage urbaine des projets iconiques ou la gouvernabilité de la production urbaine des territoires métropolitains*, Thèse de doctorat de l'IFU-Paris 8.
- Jouve B. (2009a), « Le droit à la ville – entretien mené par Ph. Simay », *Rue Descartes* n°63, pp. 74-95.
- Jouve B. (2009b), « De la métropole d'équilibre à Lyon Inc. » in Boino P. (dir.), *Lyon. La production de la ville*. Lyon : Parenthèses, pp. 126-143.
- Knoepfel P., Larue, C., Varone F. (2001), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Bâle : Helbing & Lichtenhahn.
- Knox P. L., McCarthy L. (2005), *Urbanization. An Introduction to Urban Geography*, New Jersey : Prentice Hall.
- Kymlicka W. (1999), *Les théories de la justice. Une introduction*, Paris : La Découverte.
- Laigle L. (2005a), « Inégalités écologiques : un nouvel enjeu pour les politiques d'urbanisme », papier présenté au colloque de l'IUP, Paris.
- Laigle L. (2005b), *Les inégalités écologiques de la ville*, Paris : CSTB.
- Laigle L., Tual M. (2007), « Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ? », *Développement durable et territoire* n°9 [<http://developpementdurable.revues.org/document4262.html>].
- Laigle L., Oehler V. (2004), *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques*, Paris : PUCA/MELT.
- Lapeyre-Uzu F. (dir.) (2005), *Lyon, Le Confluent. « Derrière les voûtes »*, Lyon : Lieux dits.
- Laurian L. (2008a), « Environmental Injustice in France », *Journal of Environmental Planning and Management* n°51/1, pp. 55-79.
- Laurian L. (2008b), « La distribution des risques environnementaux : méthodes d'analyse et données françaises », *Population* n°63, pp. 711-729.
- Lautier F. (2005), « Les maîtrises d'ouvrage : des produits et des processus » in Bonnet M. (dir.), *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution*, Paris : La documentation Française, pp. 49-66.
- Lecroart P., Palisse J.-P. (2007), « Grands projets en Europe : quels enseignements pour l'Île de France », *Cahiers de l'IAURIF* n°146, pp. 5-25.
- Lees L., Slater T., Wyly E. (2008), *Gentrification*, New York : Routledge.
- Lefebvre H. (1974), *La production de l'espace*, Paris : Anthropos.
- Lefebvre H. (1968), *Le Droit à la ville*, Paris : Anthropos.
- Legalès P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique* n°45/1, pp. 57-95.

- Legoff J. (1998), « L'apogée de la France urbaine médiévale : 1150-1330 » in Chédeville A., Legoff J., Rossiaud J. (dir.), *La ville en France au Moyen Âge*, Paris : Seuil, pp. 189-394.
- Lehman-Frisch S. (2009), « La ségrégation : une injustice spatiale ? Questions de recherche », *Annales de la Géographie* n° 665-666, pp. 94-115.
- Lelévrier C. (2004), « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? », *Esprit* n°303, pp. 65-77.
- Lévy J. (2010), « Le développement urbain durable, entre consensus et controverse », *L'information géographique* n°2010/3, pp. 39-50.
- Lévy J. (2003), « Diversité » in Lévy J, Lussault M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Seuil, pp. 274-275.
- Ley D. (1996), *The new middle class and the remaking of the central city*, Oxford : Oxford University Press.
- Linossier R., Russeil S., Verhage R., Zepf M. (2004), « Entre conflits et synergies. Renouvellement urbain et patrimonialisation », *DISP* n°159, pp. 4-11.
- Madoré F. (2004), *Ségrégation sociale et habitat*, Rennes : PUR.
- Magnaghi A. (2003), *Le projet local*, Sprimont : Mardaga.
- Mangin D. (2004), *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris : La Villette.
- Mangin D., Pannerai P. (1999), *Projet urbain*, Marseille : Parenthèse.
- Manusset S., Brodach A., Marchais L. (2007), « Pour une approche des inégalités écologiques à travers les définitions de la " qualité du cadre de vie " », *Développement durable et territoires* n° 9 [<http://developpementdurable.revues.org/3439>].
- Marcuse P. (2009), « L'injustice spatiale : à la fois résultante et cause de l'injustice sociale », *Justice spatiale* n°1 [<http://www.jssj.org>].
- Marpsat M. (2008), « Le logement, une dimension de la pauvreté en conditions de vie », *Regards croisés sur l'économie* n°4, pp. 70-82.
- Mathias C. (2007), *Vaulx-en-Velin Sud au fil du temps*, Villeurbanne : Éditions du Mot Passant.
- Matthey L., Walther O. (2005), « Un " Nouvel hygiénisme " ? Le bruit, l'odeur et l'émergence d'une *new middle class* », *Articulo – revue de sciences humaines* n°1 [<http://articulo.revues.org/931>].
- Maurin E. (2007), « La ségrégation urbaine, son intensité et ses causes » in Paugam S. (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris : PUF, pp. 621-633.
- Maurin E. (2004), *Enquête sur le séparatisme social*, Paris : Seuil.
- Menez F. (2006), « Le territoire au cœur des rapports publics privés : La cité internationale de Lyon », *Géocarrefour* n°81/2 [<http://geocarrefour.revues.org/index1825>].
- Merlin P., Choay F. (1996), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris : PUF.

- Merlin P. (1994), *Les transports en France*, Paris : La Documentation française.
- Merrifield A., Swyngedouw, E. (dir.) (1997), *The Urbanization of Injustice*, New-York : NYU Press.
- Mitchell D. (2003), *The Right to the City : Social Justice and the Fight for Public Space*, New York : Guilford Press.
- Moulaert F., Rodriguez A., Swyngedouw E. (2002), « Neoliberal Urbanization in Europe : Large-scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode* n°34/3, pp. 547-582.
- Muller P. (1990), *Les politiques publiques*, Paris : PUF.
- Mumford L. (1964), *La cité à travers l'histoire*, Paris : Seuil.
- Nahrath S., Varone F., Gerber J.-D. (2008), « Les espaces fonctionnels de la durabilité : vers une reconfiguration des politiques sectorielles, des territoires institutionnels et des droits de propriété ? », papier présenté au colloque *La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques et domaines d'extension*, Lille.
- Négier E. (2007), « L'échelle métropolitaine pour repenser la politique », in Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (dir.), *Action publique et changement d'échelle*, Paris : L'Harmattan, pp. 29-44.
- Novarina G. (dir.) (2003), *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris : Anthropos.
- Novarina G. (2000), « Conduite et négociation du projet d'urbanisme », in Söderström O., Coga Lanza E., Lawrence R. J., Barbey G. (dir.) (2000), *L'usage du projet*, Lausanne : Payot, pp. 51-64.
- Noyé C. (2008), « Territoires de la pauvreté : les dynamiques de fragilisation des espaces », *Regards croisés sur l'économie* n° 4, pp. 62-69.
- Paquot T. (2009), « Redécouvrir Henri Lefebvre », *Rue Descartes* n°63, pp. 8-16.
- Paquot T. (2007) « Politiques de la ville », *Projet* n° 299, pp. 16-23.
- Park R. (1926 [2004]), « La communauté urbaine : un modèle spatial et un ordre moral », traduction française in Grafmeyer Y., Joseph I. (dir.), *L'École de Chicago*, Paris : Flammarion, pp. 197-211.
- Perret B. (2001), *L'analyse des politiques publiques*, Paris : PUF
- Pinçon M., Pinçon-Charlot M. (2007), *Les ghettos du gotha*, Paris : Seuil.
- Pinson G. (2010), « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles* n°7 [<http://metropoles.revues.org/4276>].
- Pinson G. (2006), « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique* n°56/4, pp. 619-651.
- Pinson G. (2005), « L'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent britannique et "détour" italien », *Sciences de la société* n°65, pp. 28-51.
- Préteceille E. (1995), « Ségrégations urbaines », *Sociétés contemporaines* n°22/23, pp. 5-14.
- Purcell M. (2009), « Le Droit à la ville et les mouvements urbains contemporains », *Rue Descartes* n°63, pp. 40-50.

- Racine J.-B. (1993), *La ville entre Dieu et les hommes*, Paris : Anthropos.
- Raffestin C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Genève : Litec.
- Rawls J. (2003), *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice*, Paris : la Découverte.
- Rawls J. (1997 [1971]), *Théorie de la justice*, Paris : Le Seuil.
- Rémy J. (1998), « Le projet urbain : sens et signification » in Toussaint J.-Y., Zimmermann M. (dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont : Mardaga, pp. 5-8.
- Rérat P., Söderström O., Piguet E., Besson E. (2010), « From Urban Wastelands to New-Build Gentrification : The Case of Swiss Cities », *Population, Space and Place* n°16, pp. 429-442.
- Rérat P., Söderström O., Besson R., Piguet E. (2008), « Une gentrification émergente et diversifiée : le cas des villes suisses », *Espaces et sociétés* n°132, pp. 39-56.
- Reynaud A. (1981), *Société, Espace, Justice*, Paris : PUF.
- Rizk C. (2003), « Le cadre de vie des ménages les plus pauvres », *Insee première* n°926, pp. 1-4.
- Rousseau M. (2010), « Gouverner la gentrification. Différentiel de loyer et coalitions de croissance dans la ville en déclin », *Métropoles* n°7 [<http://metropoles-revues.org/4257>].
- Rousseau M. (2008), « *Bringing politics back in* : la gentrification comme politique de développement urbain ? Autour des “ villes perdantes ” », *Espaces et sociétés* n°132, pp. 75-90.
- Roy A., Faburel G. (2006), « Les inégalités environnementales » in *L'environnement en France*, pp. 419-430.
- Ruegg J. (1997), *Origine, portée et enjeux du zonage*, Thèse de doctorat de l'Université de Lausanne.
- Sachs I. (1997), *L'écodéveloppement*, Paris : Syros.
- Sassen S. (1991), *La ville globale*, Paris : Descartes et Cie.
- Scherrer F. (2010), « Planification des villes : esquisse rétrospective à 20 ans », *Urbanisme* n° 371, pp. 59-62.
- Scherrer F. (2004), « Au fil de la reconquête : 30 ans d'urbanisme dans le centre presqu'île de Lyon », *Centre Presqu'île* n° 30.
- Scherrer F. (1995), « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Revue de Géographie de Lyon*, n° 70/2.
- Secchi B. (2004), « La ville européenne et son projet » in Chalas Y. (dir.), *L'imaginaire aménageur en mutation*, Paris : L'Harmattan, pp. 121-153.
- Sen A. (2000), *Repenser l'inégalité*, Paris : Seuil.
- Sénécal G. (2007), « Métaphores et modèles en géographie urbaine : le *continuum* de l'école de Chicago à celle de Los Angeles », *Annales de Géographie* n°657, pp. 513-532.
- Simay P. (2009), « Droit de cité – introduction », *Rue Descartes* n°63, pp. 2-5.

- Smith N. (2002), « New Globalism, New Urbanism : Gentrification as Global Urban Strategy », *Antipode* n°34, pp. 427-450.
- Smith N. (1984), *Uneven development : nature, capital and the production of space*, Oxford : Blackwell.
- Sociétés contemporaines* (2006), « Gentrification : discours et politiques » n°63.
- Söderström O., Coga Lanza E., Lawrence R. J., Barbey G. (dir.) (2000), *L'usage du projet*, Lausanne : Payot.
- Soja E.W. (2010), *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis and London : University of Minnesota Press.
- Soja E.W. (2009), « La ville et la justice spatiale », *Justice spatiale* n°1 [<http://www.jssj.org>].
- Soubeyran O. (1999), « L'écologie urbaine, origine et philosophie » in Barnier V., Tucoulet C. (dir.), *Ville et environnement. De l'écologie urbaine à la ville durable*, Problèmes politiques et sociaux n°829, Paris : La documentation française, pp. 15-17.
- Swyngedouw E., Heynen N. (2003), « Urban political ecology, justice and the politics of scale », *Antipode* n°35/5, pp. 898-918.
- Theys J. (2007), « Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ? Un essai d'interprétation à partir du thème des inégalités écologiques » in Cornut P., Bauler T., Zaccà E. (dir.), *Environnement et inégalités sociales*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 23-35.
- Theys J. (2002), « L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoire* n°1, pp. 1-14.
- Theys J. (2000), « Quand inégalités sociales et inégalités écologiques se cumulent. L'exemple du " SELA " », *Note du CPVS* n° 13, MELT-DRAST, Paris.
- Theys J. (1993), « L'environnement. À la recherche d'une définition », *Notes de méthode de l'IFEN* n° 1.
- Thomann M. (2008), « La reconversion du quartier Gare/Crêt-Taconnet à Neuchâtel : réflexions sur la densification qualifiée », *Géo-Regards* n°1, pp. 67-79.
- Toussaint J.-Y., Zimmermann M. (dir.) (1998), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont : Mardaga.
- UNECE (1998), *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* [<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>].
- Urbanisme* (2010), « Dossier planification Lyon (1984) 2010 » n°371.
- Valentine G. (2001), *Social geographies : Space and Society*, Londres : Harlow et Prentice Hall.
- Vandermotten C. (2007), « Territoires et inégalités » in Cornut P., Bauler T., Zaccà E. (dir.), *Environnement et inégalités sociales*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 149-156.
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, ville et territoires. L'économie d'archipel*, Paris : PUF.

- Vergriette B. (2006), « Un nouveau concept : celui de justice environnementale », *Notes de l'AFSSET*, pp. 1-2.
- Verhage R., Linossier R. (2009), « La co-production public/privé des projets urbains » in Boino P. (dir.), *Lyon. La production de la ville*, Lyon : Parenthèses, pp. 144-171.
- Veschambre V. (2007), « Le processus de patrimonialisation: revalorisation, appropriation et marquage de l'espace », *cafe-geo* n°1180 [http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=1180].
- Veyret Y. (2004), « Environnement », *Hypergé*o [<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article468#>].
- Veyret Y. (2001), *Géo-environnement*, Paris : Armand Colin.
- Vilmin T. (2005), « De l'urbanisme opérationnel au métier d'ensemblier » in Frébault J. (dir.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris : Le Moniteur, pp. 45-56.
- Wenz P. S. (1988), *Environmental justice*, Abany : NY press.
- Wiel M. (2007), *Pour planifier les villes autrement*, Paris : L'Harmattan.
- Wirth L. (1938), « Urbanism as a Way of Life », *American Journal of Sociology* n°1/44, pp. 1-24.
- Young I. M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton : Princeton University Press.
- Yiftachel O. (1998), « Planning and social control : Exploring the dark side », *Journal of Planning Literature* n°12/2, pp. 395-406.
- Zaccaï E. (2007), « La pensée écologique face à l'équité sociale » in Cornut P., Bauler T., Zaccaï E. (dir.), *Environnement et inégalités sociales*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 73-81.

Littérature grise

- AABD (2007), *Programme des voiries TASE*, Lyon.
- AABD (2005), *Le Carré de Soie. Les principes fondateurs du projet urbain*, Lyon.
- Agence d'urbanisme de Lyon (2007), *Les dynamiques du marché du logement dans l'aire métropolitaine lyonnaise : stratégies des opérateurs privés*, Lyon.
- Architecture à vivre (2007), « Confluence, habitat HQE », [<http://www.lyon-confluence.fr>].
- Architecture à vivre (2007), « La Presque-île prolongée », [<http://www.lyon-confluence.fr>].
- Collectif (2008), *Contribution à l'enquête publique BUE Saint Priest*, Lyon.
- Cotation immobilière (2008), « Cotations », [<http://www.cotation-immobiliere.fr>].
- CSR (2008), *L'usine Tase, un projet culturel*, Lyon.
- Cushman & Wakefield, (2008), *European cities monitor 2008*, [<http://www.cushwake.com>].
- DILA (Direction de l'information légale et administrative) (2010), « Comprendre les institutions », [<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions>]
- Dumetier B. (2009), *Étude de faisabilité pour la reconversion de l'usine TASE*, Lyon.
- ECER (*European Cities Entrepreneurship Ranking*) (2007), « Classement des villes entrepreneuriales européennes », [<http://www.ecer.fr/resultat.html>].

- EGIS mobilité (2009), *Carré de Soie. Étude de déplacement*, Atelier de concertation, Lyon.
- Foret C. (2009), *Retour vers le futur. De l'épopée industrielle de l'Est lyonnais au projet urbain du « Carré de Soie », ou l'invention d'un territoire d'agglomération*, Note de synthèse pour le Grand Lyon.
- Geoconfluence (2007), [<http://geoconfluences.ens-lsh.fr>].
- GPV Vaulx-en-Velin (2009), *Visite guidée des projets*, Vaulx-en-Velin.
- Grand Lyon (2010), *Plan local d'urbanisme – Cahier communal de Vaulx-en-Velin*, Lyon.
- Grand Lyon (2010), *Carré de Soie. Compte rendu de la réunion de restitution de la concertation*, Lyon.
- Grand Lyon (2010), *Carré de Soie. Compte rendu de la rencontre sur la composition urbaine de l'opération Bouwfonds Marignan / Mercredi 15 décembre 2010*, Lyon.
- Grand Lyon (2010), *Carré de Soie. Étude de cadrage urbain – Secteur TASE / 15 décembre 2010*, Lyon.
- Grand Lyon (2010), *Demain les rives de Saône*, Lyon.
- Grand Lyon (2010), *Les berges du canal de Jonage*, Lyon.
- Grand Lyon (2009), *Les enjeux d'un projet de développement urbain autour des « Gratte-ciel »*, Lyon.
- Grand Lyon (2009), *Carré de Soie. Synthèse des ateliers de concertation*, Lyon.
- Grand Lyon (2009), *Carré de Soie. Concertation sur les secteurs TASE et Yoplait, Compte-rendu de l'atelier Les déplacements /12 mai 2009*, Lyon.
- Grand Lyon (2009), *SCOT – documents*, Lyon.
- Grand Lyon (2008), *Plan de mandat 2008-2014*, Lyon.
- Grand Lyon (2007), *Vision métropolitaine : une métropole compétitive et responsable, creuset d'une nouvelle urbanité*, Lyon.
- Grand Lyon (2007), *Contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération lyonnaise*, Lyon.
- Grand Lyon (2007), *Programme local de l'habitat / Vaulx-en-Velin*, Lyon.
- Grand Lyon (2007), *Confluence. Un coeur de ville sort de terre*, Lyon.
- Grand Lyon (2007), *Le Carré de Soie. Un projet d'agglomération*, Lyon.
- Grand Lyon (2007), *Les Berges du Rhône*, Lyon.
- Grand Lyon (2006), *La Confluence. Plaquette de présentation*, Lyon.
- Grand Lyon (2005), *Projet d'aménagement et de développement durable*, Lyon.
- Grand Lyon (2005), *Carré de Soie. Tout pour vivre ensemble*, Lyon.
- Grand Lyon (2004), *Vers un Schéma d'Implantation et de Développement Commercial 2004 – 2010 /Secteur Est*, Lyon.
- Grand Lyon (2003), *Confluence. Espaces publics*, Lyon.
- Grand Lyon Business (2007), *Confluence*, Lyon.
- Grand Lyon Business (2006), *Confluence*, Lyon.

Grand Lyon, Vaulx-en-Velin, Villeurbanne (2002), *Pôle de loisir du Carré de Soie. Cahier des charges de la consultation d'opérateurs*, Lyon.

Grand Lyon (Guérin P.-D., Marquet L., Dumetier B. dir.) (2007), *Projet urbain Carré de Soie*, Lyon.

Lepretre G. (2004), *Concertation sur la première phase de réalisation du projet Carré de Soie : phase du dialogue et des propositions. Restitution et analyse qualitative des réunions publiques et des ateliers*, Lyon.

MEEDDAT (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire) (2007), *Aménagement du port Rambaud*, article n°1562 [www.equipement.gouv.fr].

Only Lyon (2008), *Lyon, la métropole à investir*, Lyon.

Only Lyon (2008), *Le Carré de Soie. L'Est de Lyon se dessine un avenir*, Lyon.

OPALE (Observatoire partenarial lyonnais en économie) (2005), *Rhône amont*, Lyon.

Rhône Alpes (2000), *Atlas social de la Région*, Lyon.

Robins des villes (2006), *Diagnostic partagé des usages. Le Carré de Soie*, Lyon.

SEPAL (2006), *Acteurs du SCOT*, Lyon.

SEPAL (1992), *Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise*, Lyon.

Service technique de Villeurbanne (2008), *Carré de Soie, enjeux pour Villeurbanne*, Villeurbanne.

SYTRAL (2009), *Tramway T3 Grand stade. Dossier de concertation*, Lyon.

SYTRAL (2008), *Plan de mandat 2008-2014*, Lyon.

SYTRAL (2006), *LEA ligne de l'est de l'agglomération – dossier de presse*, Lyon.

SYTRAL (2005), *Révision du PDU*, Lyon.

SYTRAL (2002), *Evaluation du PDU 1997 de l'agglomération lyonnaise 5 ans après*, Lyon.

SYTRAL (1997), *PDU*, Lyon.

WOOPA (2010), *Pôle de la coopération et de la finance éthique, commerces et logements*, Lyon.

Médias

Bronner L. (2011), « 30 ans de crise des banlieues, 30 ans de blocages politique », *Le Monde*, 15 juillet.

Le Monde (2009), « Un pas de plus vers " OL Land " », 7 juillet.

Le Progrès (2010a), « Vaulx-en-Velin : cité Marhaba provisoire depuis 50 ans », 15 mars.

Le Progrès (2010b), « Interpol devrait créer son centre anti-criminalité à Singapour », 12 février.

Libération (2008), « Une ville née des plans banlieue », 24 janvier.

Lyon capitale (2011), « Collomb menace de " faire changer le gouvernement " pour son Grand Stade », 1^{er} mars.

Lyon capitale (2011), « Desserte du Grand stade par T3 : c'est du rafistolage », 20 janvier.

Lyon capitale (2010a), « Où va Interpol ? », 26 mars.

- Lyon capitale (2010b), « OL Land : pour Collomb, " le gouvernement peut faire échouer le projet " », 30 novembre.
- Lyon capitale (2010c), « SYTRAL : ne leur parlez plus d'OL Land », 12 décembre.
- Lyon capitale (2009), « Entretien avec Gérard Collomb " La crise nous pousse à changer d'époque " », 16 novembre.
- Lyon info (2011), « Les opposants à l'OL Land contre l'extension du tram T2 », 8 janvier.
- Lyon info (2009a), « OL Land. On y va à pied », 13 juillet.
- Lyon info (2009b), « Pétition pour que l'OL reste à Gerland », 13 juillet.
- Lyon info (2009c), « Les opposants ne désarment pas », 9 décembre 2009.
- Métro (2009), « Economie : opération séduction au Japon », 2 juin.
- Pavan B. (2008), « Un collectif se bat pour sauver la belle usine TASE », [www.libelyon.blog.liberation.fr].
- Pérez A. (2008), « Les bobos à l'assaut des banlieues popu », *Le Courrier international*, article n°906.
- Rebellyon.info (2009), « La ville au carré », *Outrage* n°6, 17 juillet.
- Sorgue P. (2009), « Lyon. Comment la laborieuse est sortie de son cocon », *Géo* n°362, pp. 114-133.
- Sulcas R. (2009), « Danse avec le monde », *The New York Times*, repris par *Le Courrier international* article n°960, p.V.
- Vaulx-en-Velin Le journal (2010), « Densifier le Sud en préservant son patrimoine », Vaulx-en-Velin.
- Vaulx-en-Velin Le journal (2010), « À la Cote, le projet urbain interroge les habitants », Vaulx-en-Velin.
- Viva-magazine de Villeurbanne (2008), « Cap sur une ville durable. La renaissance architecturale », article n°218.
- Yunta E. (2009), « L'argent va si bien à l'OL », *ABC Madrid*, repris par *Le Courrier international*, article n°960, p.V