

Fragmentation et effet de concurrence au sein de l'action publique

Le cas du projet urbain stéphanois



Le Piolet (Chemin) Séverine

Architecte D.E, Urbaniste

Doctorante Urbanisme mention
Aménagement

Université Pierre-Mendès-France
de Grenoble, UMR 5194 Labora-
toire Pacte, CIFRE Ville de Saint-
Étienne

severine.lepiolet@gmail.com

Aide à la décision

Ce chapitre est paru dans :
Mazurek H., Robles C. (2016). Autour de la fragmentation. Les
Impromptus du LPED, n°1, Laboratoire Population-Environnement-
Développement, UMR 151 (AMU – IRD), Marseille, 153 p.

La fragmentation apparaît sous de multiples formes en urbanisme et notamment au sein du projet urbain. Il s'agit au travers du cas d'étude stéphanois, d'interroger la cohérence interne du projet de Ville dans un contexte de fragmentation marqué par la présence d'acteurs publics multiples et de périmètres de projets opérationnels en mosaïque. Dans cette quête de cohérence du projet urbain de Saint-Etienne, l'analyse met en exergue les enjeux de recomposition des fragments identifiés, au travers d'une vision systémique. Cette contribution illustre, par l'expérimentation stéphanoise, la mobilisation locale des acteurs de l'aménagement public pour pallier la fragmentation du projet urbain et « faire système » à travers l'élaboration d'un outil de pilotage, de partage et de suivi des projets : l'atlas du projet urbain stéphanois.

Fragmentation appears in many forms in town planning and particularly in urban projects. Through the case study of Saint-Etienne, we question about the internal coherence of the City project in a context of fragmentation marked by the presence of many public stakeholders and intertwined operational projects. In this quest for coherence of the Saint-Etienne urban project, the analysis highlights the challenges of arranging of identified fragments, through a systemic vision. This paper illustrates, through Saint-Etienne's experimentation, the local mobilization of statutory actors in town planning to overcome fragmentation the urban projects in a systemic project, through the development of a tool for managing, sharing and monitoring projects: the atlas of Saint-Etienne's urban project.

Projet Urbain de Ville

Cohérence

Système complexe

I. Introduction

Cette contribution traite de la fragmentation en urbanisme et plus particulièrement au sein du projet urbain. Le concept de projet urbain est sujet à diverses interprétations embrassant à la fois le projet politique d'une ville ou agglomération, les grandes opérations d'urbanisme de quartier et les projets architecturaux et urbanistiques d'un îlot (Merlin et Choay, 2005). Il est ici entendu comme le processus négocié entre les divers contributeurs de l'aménagement du territoire (Ingallina, 2003) et désigne le projet de Ville non pas au sens politique du terme mais comme la combinaison des interventions spatiales d'aménagement réalisées sur le territoire administratif de la commune. La ville est abordée en tant que système urbain complexe (Toussaint et Zimmermann, 1998) dans lequel les multiples projets entrent en interactions. Afin d'éviter toute confusion, les opérations d'urbanisme complexe seront appelées ici «grands projets» et le projet urbain fera référence au projet d'urbanisme à l'échelle communale. Ce dernier est identifié, au travers d'une approche empirique¹³, comme relevant de trois entités :

- Une vision prospective ou le « dessein » du territoire communal : quelle ville souhaitée pour demain ?
- Une stratégie d'action : par quels moyens, quelles politiques publiques approcher cette vision ?
- Des opérations : quels types d'actions/opérations mettre en place ? Grands projets, actions diffuses, etc.

Cette réflexion sur la fragmentation interroge la cohérence « interne » du projet urbain. Celle-ci est abordée comme le processus d'ajustement permanent entre les trois entités constitutives du projet urbain : vision prospective, stratégie d'action et opérations.

Le cas d'étude retenu est celui de la ville de Saint-Étienne, située à une soixantaine de kilomètres de la métropole lyonnaise et présentant une population actuelle de 171 961 habitants¹⁴. Cette cité industrielle française est engagée dans sa reconversion depuis déjà plusieurs décennies mais cumule les signes de fragilité, notamment une perte d'emplois et de population de l'ordre de 35 000 habitants qui peine à se stabiliser depuis 1975¹⁵. Cette ville au développement urbain orchestré par l'industrie, a été profondément déstabilisée par la mutation de l'économie vers les activités tertiaires et l'économie de la connaissance. C'est un territoire dont l'image de ville noire est persistante, au cadre bâti très dégradé et dont la composition sociodémographique reste fragile (ménages précaires et peu qualifiés). Le projet urbain de la ville présente en conséquence de forts enjeux d'attractivité économique et résidentielle.

De plus, le projet urbain stéphanois apparaît fondé sur la convergence d'intérêts locaux (développés ci-avant) et nationaux issus de la politique française des métropoles d'équilibre visant au renforcement de la métropole lyonnaise. En effet, en 2007, la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise en réfère à une stratégie de «métropole multipolaire» vouée à intégrer le territoire stéphanois. Ainsi, les difficultés rencontrées par la ville de Saint-Étienne fragilisent d'une part son agglomération, mais représentent également un frein dans la formation de l'Eurométropole Lyonnaise en devenir. Partant de ce constat, le territoire métropolitain se structure et renforce de multiples coopérations intercommunales (fig. 1) : l'INTERSCOT de la Région Urbaine de Lyon Saint-Etienne (RULSE), le pôle

métropolitain (également appelé G4)¹⁶, le SCOT Sud Loire¹⁷, la communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole et prochainement la Métropole Lyonnaise reprenant les compétences du Grand Lyon et du Conseil Général du Rhône.

En vertu de son caractère stratégique, le territoire stéphanois est déclaré Opération d'Intérêt National (OIN) en 2007. L'OIN dote le territoire de moyens exceptionnels concrétisés par la création de l'Établissement Public d'Aménagement de Saint-Étienne (EPASE). Pour une durée de 15 ans, cet EPA représente un financement partenarial entre l'Etat, la Ville de Saint-Étienne, Saint-Étienne Métropole, le Conseil Général de la Loire et la Région Rhône-Alpes. Son président est Maurice Vincent, maire de Saint-Étienne et président de Saint-Etienne Métropole. L'Établissement Public d'Aménagement stéphanois a pour mission d'accélérer l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de Saint-Étienne, et il contribue à renforcer l'attractivité territoriale de Saint-Étienne au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise¹⁸. Le périmètre de compétence de l'EPASE s'étend sur 970 hectares dont il s'agit d'accélérer la mutation en intervenant plus particulièrement sur certains secteurs stratégiques. Ainsi, l'EPASE pilote cinq grands projets²⁰: Châteaucreux, Manufacture-Plaine-Achille, Pont de l'Âne-Monthieu, Jacquard et Chappe-Ferdinand.

En conséquence, le projet urbain stéphanois repose sur la mise en tension entre renouvellement urbain et politique d'attractivité métropolitaine. Il est d'une envergure particulièrement importante²¹ :

60% de la ville est en chantier ou du moins en projet, multipliant ainsi les périmètres de grands projets. Il s'agit donc d'interroger la cohérence du projet urbain dans ce contexte de fragmentation marqué par la présence d'acteurs publics multiples et de nombreux grands projets. Un premier point est consacré à la caractérisation de la fragmentation observée du projet urbain. Dans un second temps, l'évaluation des impacts de cette fragmentation sur la cohérence interne du projet urbain est opérée au travers du cas d'étude stéphanois. Celui-ci illustre la mobilisation locale des acteurs de l'aménagement public pour pallier la fragmentation du projet urbain à travers l'élaboration d'un outil de pilotage : l'atlas du projet urbain stéphanois.

¹³ Recherche de doctorat sous convention CIFRE menée au sein du laboratoire Pacte UMR 5194 de l'université de Grenoble et de la mission projet urbain de la Ville de Saint-Étienne entre 2011 et 2014. Approche fondée à partir de la manière dont les professionnels de l'aménagement stéphanois mobilisent la notion de projet urbain

¹⁴ Données INSEE 2009

¹⁵ La perte de population est de 35 000 habitants entre 1975 et 1999, données INSEE

¹⁶ Constitué en 2010, il réunit le Grand Lyon et les communautés d'agglomération de Saint-Étienne Métropole, les portes de l'Isère et le Pays Viennois

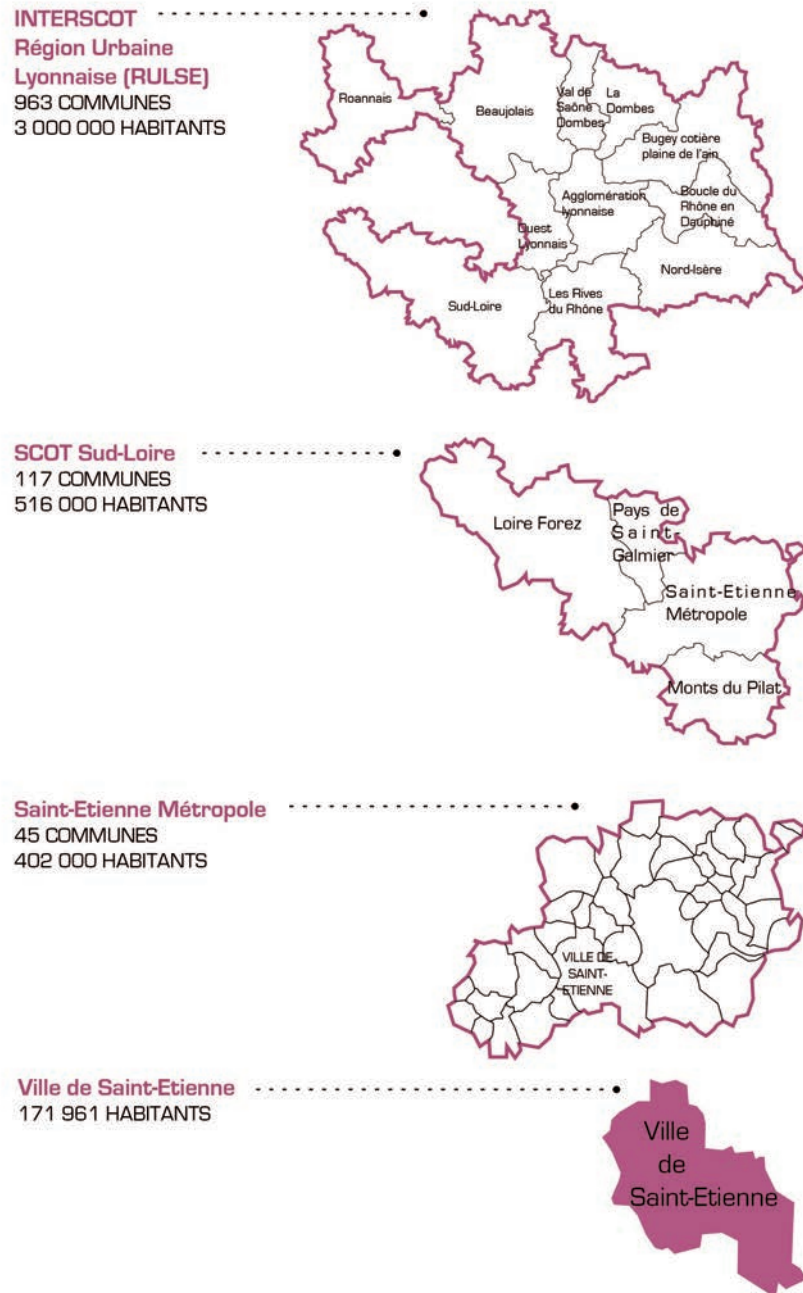
¹⁷ Approuvé en décembre 2013, il regroupe quatre intercommunalités aux réalités diverses et variées

¹⁸ Il regroupe 45 communes en 2013 pour un solde de 402 000 habitants

¹⁹ <<http://www.epase.fr/fr/L-EPASE-un-outil-d-exception>>, consulté le 30 septembre 2013

²⁰ <<http://www.epase.fr/fr/L-EPASE-un-outil-d-exception/Missions>>, consulté le 30 septembre 2013

²¹ La superficie du périmètre de compétence de l'EPASE (970 ha) montre toute l'ampleur du projet urbain stéphanois. A titre de comparaison, le projet de la défense à Paris s'étend sur 1400 ha.



II. Fragmentation du projet urbain dans sa vision comme dans sa mise en œuvre

II. 1 - Fragmentation institutionnelle

L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont des disciplines fragmentées par nature car elles opèrent au travers de partenariats multiples entre acteurs publics mais également privés et civils (entreprises, associations, usagers et citoyens, etc.). Face à ces acteurs aux avis et intérêts divers voire divergents, l'enjeu réside dans la fédération commune autour d'un même projet de territoire. Cette fédération relève de la dimension « politique » du projet urbain, et notamment de l'acteur public dont émane le sens général de l'action (Ingallina, 2003). Il est cependant nécessaire de considérer la « multiplicité » et la « fragmentation » de « l'acteur public » suite au transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales opéré lors de la décentralisation. Les compétences publiques en matière d'aménagement du territoire se trouvent ainsi fragmentées à divers échelons territoriaux (communal, intercommunal, départemental, régional) (Jourdan, 2012) au travers de ce qui est communément appelé le « mille-feuille institutionnel ». De plus, la cohérence territoriale se heurte d'une part à la fragmentation des compétences des collectivités territoriales, mais également à l'inadéquation entre les territoires fonctionnels (bassins de vie, usages urbains, mobilité, etc.) et institutionnels. Les législations successives, depuis la loi SRU en 2000, tentent de réformer l'aménagement et l'urbanisme pour reconnecter ces échelles territoriales notamment par le renforcement des intercommunalités et métropoles.

Dans le cas stéphanois, la fragmentation institutionnelle récurrente évoquée ci-avant apparaît localement exacerbée par

une gouvernance atypique et notamment l'intégration du nouvel acteur de l'aménagement du territoire que représente l'EPASE. Cet Etablissement Public fait figure d'exception parmi la quinzaine d'EPA existants en France, dans le sens où ces structures mettent généralement en œuvre un projet pluricommunal au travers d'un périmètre d'action continu. L'EPASE présente, quant à lui, la particularité d'un périmètre d'intervention au cœur de la ville de Saint-Etienne et la maîtrise d'ouvrage de plusieurs grands projets autour du centre-ville. Il embrasse de plus un statut au spectre large : allant de celui d'aménageur au travers de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de projets urbains, à celui de développeur économique intervenant dans les stratégies économiques du territoire et déclinant les plans d'actions, en passant par celui de promoteur commercialisant certains projets.

Ainsi, le projet urbain stéphanois présente une gouvernance atypique par la mise en scène de plusieurs structures publiques assurant la maîtrise d'ouvrage des projets d'aménagement sur la commune. Cette gouvernance interroge la régulation opérée entre les deux structures publiques intervenant à l'échelle communale, que sont la Ville de Saint-Etienne et l'EPASE. Cette régulation horizontale sur un périmètre d'action commun sort en effet du principe de compatibilité des documents de rang supérieur établi classiquement entre les collectivités. D'autre part, les compétences relevant de l'aménagement du territoire stéphanois font l'objet d'une répartition tripartite (VSE/SEM/EPASE) variant en fonction des politiques publiques concernées. Ainsi la compétence urbanisme est conservée par la Ville de Saint-

Figure 1 : Coopération entre territoires, de la Ville de Saint-Etienne à la Métropole lyonnaise en devenant
[Source : Chemin-Le Piolet. S]

Etienne. L'économie et les équipements structurants relèvent de l'intercommunalité. Le commerce, les déplacements et l'habitat font l'objet de politiques intercommunales et communales. La réalisation opérationnelle des projets est assurée par la Ville et l'EPASE en dehors des équipements structurants et des transports collectifs dépendant de l'intercommunalité. De plus, la cohérence interne du projet urbain global interroge par la superposition des rôles de ces acteurs publics intervenant dans l'élaboration des politiques publiques dont ils portent les projets opérationnels, générant une position de l'acteur public à la fois juge et partie.

II.2 - Fragmentation spatiale au travers d'une configuration de projets opérationnels en mosaïque

La fragmentation institutionnelle du projet urbain stéphanois évoquée ci-avant s'accompagne d'une fragmentation spatiale marquée par une configuration de projets opérationnels en mosaïque. Le projet urbain stéphanois se matérialise par la réalisation d'une dizaine de grands projets lancés entre 2005 et 2008. Face à la difficulté d'enrayer la perte de population et d'emplois observée sur le territoire depuis 1970, les acteurs locaux prennent conscience des enjeux et du caractère d'urgence à intervenir sur le cadre bâti dégradé et l'urbanisme stéphanois après une trentaine d'année de stratégies fondées essentiellement sur une approche économique de sauvegarde des emplois. Ainsi, de 2000 à 2006, 4 projets de renouvellement urbain mobilisant l'ensemble des politiques publiques

voient le jour au travers du GIP/GPV²². Ceux-ci entrent en phase opérationnelle par une convention ANRU de 2005 à 2014. Le projet de renouvellement urbain (PRU) prévoit des opérations sur le cadre de vie et l'habitat, la création ou requalification d'équipements structurants et l'implantation d'activités commerciales et économiques. Il engage une intervention sur les quartiers périphériques d'habitat social des années 60/70 de Montreynaud et les quartiers Sud-Est et, particularité stéphanoise : sur les quartiers centraux d'habitat ancien du Crêt de Roc et de Tarentaize Beaubrun Séverine au travers d'une OTHA²³ notamment. Le pilotage opérationnel du PRU, est assuré au sein de la ville de Saint-Etienne par la création d'une «Mission Renouvellement Urbain et Social» dédiée à cette fonction et avec l'appui de la SEDL²⁴. Le projet de renouvellement urbain est complété au travers de l'OIN dans une intervention menée par l'EPASE sur deux autres quartiers centraux d'habitat ancien : Jacquard et Chappe-Ferdinand à l'interface entre le Crêt de Roc et le quartier de la gare de Châteaucreux.

Le second axe du projet urbain repose sur des projets de développement qui visent à hisser la ville au niveau métropolitain à travers son renouveau économique et urbain. Pour ce faire, l'EPASE pilote le projet de quartier d'affaire autour de la gare de Châteaucreux, le quartier créatif de Manufacture Plaine-Achille avec la Cité du Design et le projet Pont de l'Âne-Monthieu qui participent à la restructuration de l'entrée ville commerciale. Le dispositif de restructuration du centre-ville stéphanois entamé par le renouvellement des



Figure 2 : Le projet urbain à travers ses périmètres opérationnels [Source : Mission Projet Urbain, Ville de Saint-Étienne]

²² Les Grands Projets de Ville (GPV) sont issus de la politique de la ville nationale organisée au travers des contrats de ville qui visent le développement social et économique des territoires fragiles et leur revalorisation urbaine. Ce Grand Projet de Ville est piloté au travers d'une structure ad hoc : le Groupement d'Intérêt Public (GIP) créé en 2000 et qui associe la Ville de Saint-Etienne, l'Etat, la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole, la Caisse des dépôts et Consignations, et l'Association des Maîtres d'Ouvrage Sociaux de la Loire (AMOS42)

²³ Opération de Traitement de l'Habitat Ancien (OHTA). Le PRU stéphanois représente un véritable territoire d'expérimentation par la mise en oeuvre de cette Opération de Traitement de l'Habitat Ancien (OHTA) sur le Crêt de Roc et Beaubrun. Il a joué un rôle pionnier en terme d'intervention sur les quartiers anciens en combinant traitement de l'habitat dégradé et opérations d'aménagement

²⁴ Société d'Équipement et de Développement de la Loire

quartiers anciens, est complété en 2008 par la régénération de l'hyper-centre au travers du projet Cœur de Ville.

Ce projet est piloté communément par la Ville de Saint-Etienne et l'EPASE. A ces nombreux projets opérationnels, vient s'adjoindre le projet culturel et d'aménagement du parc-musée Couriot, porté par la Ville de Saint-Etienne, qui prévoit la valorisation du patrimoine minier stéphanois et l'aménagement d'un nouveau parc urbain à deux pas de l'hyper-centre.

Ainsi, la déclinaison opérationnelle du projet urbain s'opère au travers d'une fragmentation spatiale matérialisée par les périmètres de grands projets, portés séparément ou conjointement par la Ville de Saint-Etienne et l'EPASE (fig. 2). La proximité, l'entremêlement et le chevauchement de ces périmètres génèrent une configuration du projet urbain stéphanois en mosaïque laissant présager de multiples enjeux de mise en cohérence des opérations.

II.3 - Fragmentation organisationnelle et méthodologique

La fragmentation peut également être mobilisée comme un outil de simplification nécessaire à la compréhension des phénomènes complexes tels que les dynamiques urbaines. La ville en tant que système urbain complexe au sein duquel une multitude de facteurs sociaux, environnementaux ou économiques, entrent en interaction, fait l'objet de cette fragmentation méthodologique ou organisationnelle. A son image, le projet urbain résultant de la combinaison des multiples opérations réalisées sur

le territoire nécessite une décomposition par fragments. Qu'il s'agisse de thématiques de politiques publiques (habitat, déplacements, commerce, etc.) ou de phases de projet (prospective, planification, programmation, suivi opérationnel, gestion, etc.), cette décomposition permet d'appréhender le projet urbain dans sa globalité mais par fragments afin de se soustraire à sa complexité parfois immobilisante. L'organisation des services de la Ville de Saint-Etienne est emblématique de cette fragmentation organisationnelle et méthodologique. En effet, le pôle urbanisme et développement qui nous intéresse, est lui-même subdivisé en services de planification, services de politiques publiques thématiques comme l'habitat ou les déplacements, service de gestion des espaces publics et espaces verts, services d'aménagement opérationnel, etc. Il résulte de cette fragmentation « méthodologique », inhérente aux grandes organisations et aux objets complexes tels que l'urbain, un éparpillement des données et des expertises qui complexifie le pilotage du projet urbain dans son ensemble. Face à cette fragmentation des informations et dans une quête de cohérence du projet global, l'enjeu réside dans la remise en système des projets et données. L'avènement du mode projet témoigne de cette recherche de transversalité et de recomposition des fragments.

III. Relations de l'ensemble aux fragments et des fragments à l'ensemble

Dans un second temps, il s'agit de mesurer les impacts de la fragmentation multiple identifiée précédemment, sur la cohérence interne du projet urbain et notamment au travers des articulations entre ses trois éléments constitutifs : la vision prospective, les stratégies et les opérations.

III.1 - Effets de concurrence entre grands projets

Les onze grands projets stéphanois programmés et dimensionnés au cours des années 2000 ambitionnaient d'être porteurs d'une nouvelle dynamique de marché, les premières opérations réalisées enclenchant le marché pour les suivantes. Cependant la crise économique de 2008 a considérablement modifié les équilibres budgétaires des opérations et rendu le marché atone. En conséquence, de nombreuses opérations issues des grands projets rencontrent des difficultés de commercialisation voire un ajournement. Ce contexte économique et immobilier contraint associé à la gouvernance atypique du projet urbain favorisent les effets de concurrence entre opérations et affaiblissent la cohérence du projet urbain global²⁵. Suite aux effets de la crise économique de 2008, la question de la cohérence des actions et projets se pose en termes d'absorption du marché et de phasage des opérations, et ce ; notamment concernant les projets de renouvellement urbain des quartiers anciens autour de l'hypercentre. Ceux-ci développent en effet des stratégies d'action similaires aboutissant à la commercialisation de produits relativement proches. L'état peu dynamique du marché stéphanois actuel ne permettant plus de réaliser ces produits

en simultané, un rééquilibrage au sein de chaque opération est nécessaire ainsi qu'une régulation entre les grands projets à l'échelle de la ville. Une concurrence forte entre les opérations est ainsi générée alors que celles-ci se trouvent dans des phases relativement avancées. Cette régulation des opérations engagées, n'est pas neutre en termes de coût et de risque financiers pour les structures porteuses. De plus, celle-ci est conditionnée par la connaissance des dynamiques propres à chaque grand projet mais également celles qui touchent à la ville ordinaire au travers de projets diffus. Ces informations sont par ailleurs détenues par divers acteurs (collectivités, bailleurs, etc.) et éparpillées entre les structures. L'enjeu en termes de pilotage du projet urbain au milieu de cette fragmentation est d'être en capacité de rassembler les multiples données propres aux divers projets.

III.2 - Risque de déséquilibre territorial global et impact sur les stratégies

Avec le temps et sous l'effet de logiques de marché et d'équilibre d'opérations, les projets évoluent. Cette adaptation des grands projets aux imprévus et évolutions du contexte urbain mouvant se doit d'être conduite au sein d'une réflexion globale de projet de Ville. En effet, celles-ci peuvent venir conforter ou contrecarrer la stratégie communale et/ou intercommunale originelle. L'évolution des programmes requestionne l'équilibre global du territoire en termes de répartition des équipements et services publics, accès aux transports en commun, etc. au risque de générer des incohérences avec le projet urbain global. Il s'agit par le projet de ville, de

²⁵ Les effets de concurrence décrits dans cette partie, s'appuient sur des entretiens réalisés auprès d'agents de la ville de Saint-Etienne entre 2011 et 2013 et d'après des observations réalisées lors de l'animation de la démarche projet urbain horizon 2020, démarche de construction partenariale du projet urbain en devenir, en 2012 et 2013 dans le cadre d'une convention CIFRE.

veiller à un certain équilibre territorial par la réduction des inégalités existantes ou à venir entre les différents quartiers constitutifs du territoire. Le projet urbain global identifie ainsi les besoins des quartiers : quartiers en projet voués à accueillir de nouveaux habitants, quartiers vieillissants, etc. et d'anticiper l'impact de ces évolutions en termes d'enjeux de relocalisation, d'optimisation ou de fusion d'équipements divers par exemple. De plus, le pouvoir «d'attraction» des grands projets urbains envers les équipements publics, services et produits d'habitats innovants est important. Une vigilance doit être portée afin de ne pas déséquilibrer les autres territoires par la tentation de constituer de nouveaux pôles extrêmement équipés pour chaque quartier faisant l'objet d'un grand projet, notamment les grands projets visant au rayonnement métropolitain de la ville.

Les évolutions du contexte stéphanois et la concurrence des grands projets en résultant, conduisent à la nécessité d'une réactualisation des stratégies. Ainsi au fil du temps, on peut s'interroger sur le dessein visé par les grands projets et le risque de dilution des objectifs au service desquels ils étaient à l'origine. En ce sens, la notion de cohérence du projet urbain interroge sur les liens de cause à effet entre stratégie et opérations. La nécessité de mise à jour des stratégies se heurte d'une part aux enjeux financiers relevant des opérations engagées, mais également à la fragmentation des données et compétences évoquées précédemment. En effet, les acteurs concernés par les stratégies thématiques ne correspondent pas à ceux en charge du pilotage des opérations. Chacun d'eux poursuit des objectifs potentiellement divergents entre l'équilibre territorial à l'échelle

communale et intercommunale d'une part, et des objectifs opérationnels d'équilibre financier et de commercialisation. Dans la quête de cohérence du projet urbain, il s'agit de prendre en considération ces objectifs opérationnels et stratégiques au regard de la vision globale du territoire en devenant afin d'opérer une régulation en conséquence.

III.3 – De la vision globale à la multiplicité de visions partielles

Par la fragmentation institutionnelle et organisationnelle établies, chaque acteur de l'aménagement du territoire stéphanois développe sa vision particulière du projet urbain à travers son propre prisme d'action : par secteur de projet dont il est responsable (centre-ville, quartiers en renouvellement urbain, entrée de ville, etc.), par thématique associée à ses prérogatives (habitat, déplacements, environnement, etc.), ou par maîtrise d'ouvrage (ville, agglomération, projets de bailleurs, promoteurs, etc.). La fragmentation des actions, issue de la fragmentation institutionnelle et organisationnelle, génère ainsi à son tour une fragmentation de la vision du projet urbain global qui anime le territoire. Il est ainsi plus adapté de parler d'une multitude de visions partielles produites par chacun des groupes d'acteurs en fonction de leur rapport au projet. Il apparaît cependant crucial au milieu de ces visions multiples et partielles d'affirmer la direction générale du projet et de fédérer les acteurs. Et, c'est au projet de Ville, dans sa dimension politique, que revient cette tâche.

Ainsi, la fragmentation, qu'elle soit spatiale, institutionnelle ou organisationnelle, engendre

une perte de lisibilité du projet urbain dans son ensemble et complique sa mise en œuvre. Coordination des acteurs et cohérence des actions deviennent alors les défis majeurs des projets urbains contemporains.

IV. Des fragments au système, l'expérimentation stéphanoise : l'Atlas du Projet Urbain

IV.1 – Le pilotage du projet urbain par la recombinaison des fragments

Les éléments développés précédemment mettent en évidence les enjeux de cohérence du projet urbain global à travers la relation des fragments de ce projet à son ensemble. Le pilotage du projet urbain est abordé dans une vision systémique fondée sur les rapports dialectiques entre ces éléments puisque « toute intervention sur le fragment modifie l'ensemble, alors même que la vision d'ensemble donne une cohérence aux fragments » [Toussaint & Zimmermann, 1998 : 14]. En conséquence, la cohérence interne du projet urbain apparaît comme reposant sur la capacité des acteurs publics à se coordonner et à articuler les projets du territoire. Qu'il s'agisse de réinterroger les stratégies, d'adapter la programmation des grands projets ou de réaffirmer la vision fédératrice du projet urbain, le cas stéphanois met en exergue les enjeux de regroupement de toutes ces données éparpillées. L'enjeu du projet urbain de ville est par conséquent de développer la vision globale²⁶ fédératrice des multiples projets du territoire, tout en mettant en place les conditions de pilotage du projet par l'intégration des événements et nouvelles données survenant au fil du temps. Cette troisième partie développe ainsi une approche tournée vers les instruments mobilisés par les acteurs publics pour remettre en système ces fragments, et assurer *in fine* la cohérence de leur projet urbain.

Dans le cas de la recherche-action stéphanoise, l'enjeu de cette problématique de cohérence du projet urbain est de palier à sa fragmentation par le partage de la

connaissance du territoire, de ses projets dans leur dimension évolutive et de la vision prospective globale. Il s'agit donc de partager les fondements de l'action entre partenaires publics mais aussi d'assurer une certaine réactivité face aux événements imprévus à venir (adaptation de programmation par exemple) en se dotant d'outils adaptés. Par conséquent, cette recherche-action a conduit à l'expérimentation d'un outil d'urbanisme et d'aide à la décision répondant à cet objectif de pilotage par la recombinaison des fragments, appelé Atlas du projet urbain stéphanois.

Cette expérimentation trouve son origine suite au constat d'une absence de représentation globale du projet urbain. En effet, les collectivités disposaient de représentations partielles du projet urbain à l'image de la gouvernance « en mosaïque » à l'œuvre sur le territoire : représentations focalisées sur les différents périmètres opérationnels, des plans guides correspondant à chaque projet, des cartes statistiques (base SIG) et des cartes des stratégies de politiques publiques thématiques (habitat, déplacements, commerce...). Chaque acteur disposant de ces éléments à son échelle d'intervention (agglomération, ville, périmètre de compétence EPA...) et concernant ses propres projets. L'une des problématiques majeures est donc le partage de ces multiples informations au sein de chaque collectivité dans un premier temps (nombreux services souvent cloisonnés) puis entre partenaires de l'aménagement du territoire. L'enjeu dans ce contexte « fragmenté » et mouvant est en priorité de développer et partager une forte connaissance du territoire qui passe par la compilation de données jusque-là

éparpillées. Il s'agit donc de développer un outil qui permette une recombinaison et « mise en système » des différents fragments du projet urbain détenus par chaque acteur maître d'ouvrage. Puis, de pouvoir croiser ces données en prenant en compte leur caractère évolutif. Le but poursuivi est l'adaptabilité permanente du projet global face aux remontées de terrain et inversement des opérations face aux stratégies qui peuvent évoluer, tout cela dans une vision « systémique » et non plus fragmentée.

IV.2 – L'atlas du projet urbain stéphanois

L'outil expérimenté revêt plusieurs dimensions :

- C'est tout d'abord une ressource majeure, une base de données, un lieu de regroupement et de stockage des informations disséminées dans les services, un lieu d'archivage des études produites permettant leur meilleure diffusion et un outil de reporting et suivi de l'avancement des projets.
- C'est de plus un outil d'aide à la décision et de production d'analyse. Par le biais de l'interactivité, il met en relation la « représentation des projets » en termes de forme urbaine, de contenu (programme, planning, etc.) et d'avancement, avec les documents stratégiques de planification et des grandes politiques publiques. Il permet ainsi de « révéler les interactions possibles » entre les divers projets et/ou politiques publiques développées par chaque acteur.

Ainsi le choix a été fait de développer un outil « partenarial » proposant :

- Une représentation harmonisée de tous les projets (grands projets comme petites opérations privées, aménagements de

quartiers, actions diffuses, etc.), toute maîtrise d'ouvrage confondue avec un découpage temporel correspondant aux échéances politiques.

- Un outil interactif, basé sur le principe d'articulation d'échelle et permettant d'embrasser une vision globale du projet urbain de la stratégie au détail des opérations (fig. 3). L'outil est accessible depuis l'intranet de la ville, à tous les agents de la collectivité et aux partenaires privilégiés de l'aménagement du territoire (SEM, EPASE, bailleurs, etc.) et élus municipaux par un accès dématérialisé.

²⁶ La complexité engendrée par la multitude d'actions et d'acteurs intervenant dans l'aménagement du territoire décrite ci-dessus, amène à relativiser l'usage du terme « vision globale » dans le sens où cette vision globale ou générale apparaît comme « utopique » compte tenu des multiples inconnues entrant en jeu dans la dynamique de projet urbain. Ainsi l'usage du terme « vision globale » est à entendre comme vision la plus globale possible dans un contexte d'incertitude accrue. [Toussaint et Zimmermann, 1998 : 163-173]

- Déplacements
- Habitat
- Commerce

Rubriques thématiques de politiques publiques

...

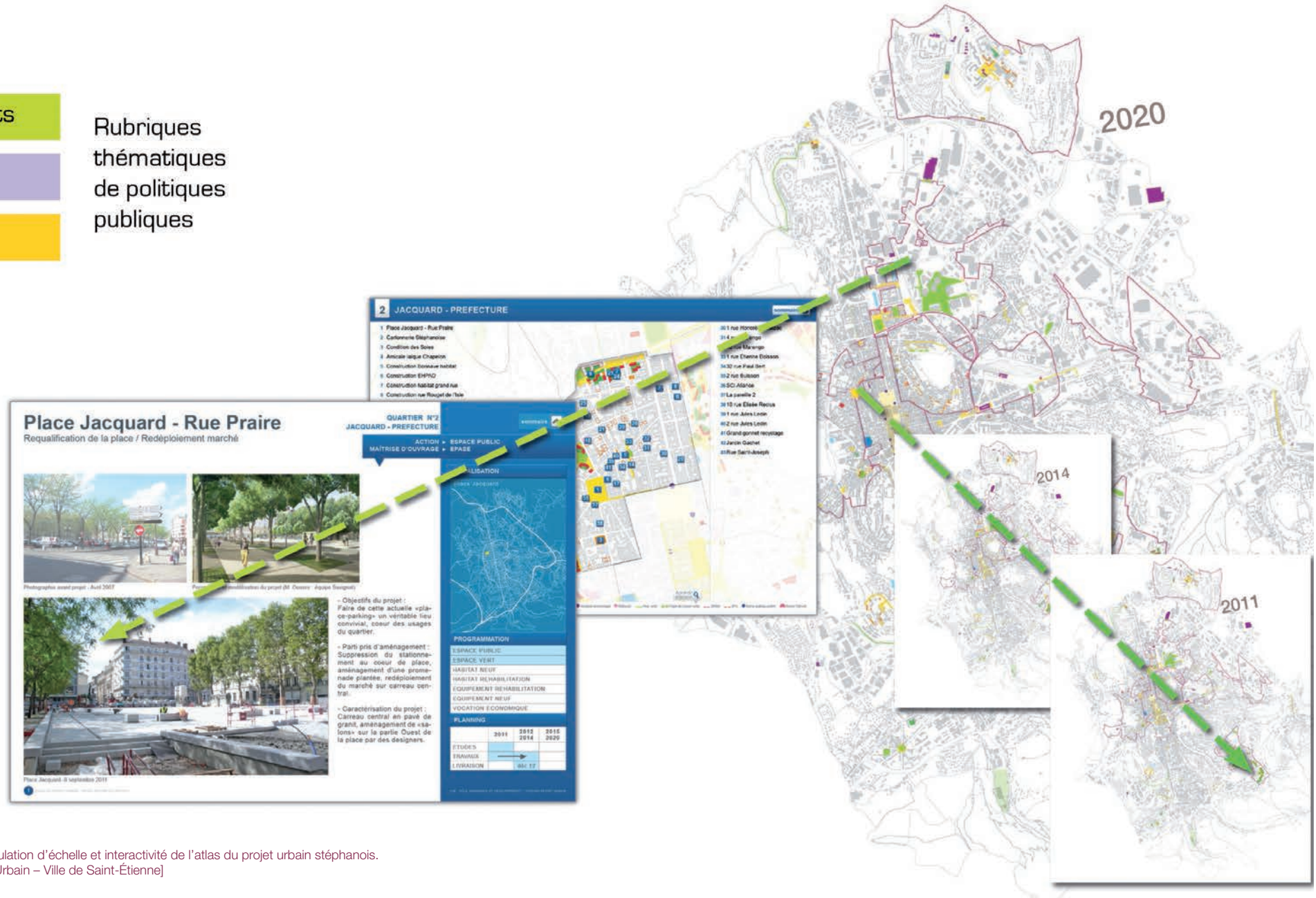


Figure 3 : Principe d'articulation d'échelle et interactivité de l'atlas du projet urbain stéphanois.
[Source : Mission Projet Urbain – Ville de Saint-Étienne]

V. Conclusion

L'expérimentation présentée ici représente une étape dans l'action globale de lisibilité et mise en cohérence du projet urbain menée par les acteurs publics stéphanois. Cet outil a permis des avancées sur le partage de la vision du territoire actuel et projeté par la consolidation et amélioration des bases de données existantes. Il facilite également la prise de décision et les arbitrages quotidiens en tant que support interactif d'analyse. L'atlas a permis d'explorer l'un des aspects techniques de la mise en cohérence du projet urbain par la diffusion et le partage des informations. Il est cependant à considérer dans un ensemble plus vaste d'actions et d'expérimentations à mener par les acteurs stéphanois pour faciliter le pilotage du projet urbain, notamment en termes de gouvernance. Sur ce champ, l'expérimentation de l'outil technique, présenté ici, a été accompagnée par le développement de pratiques collaboratives entre acteurs de la maîtrise d'ouvrage publique stéphanoise et l'amélioration du mode projet au travers de « la démarche projet urbain horizon 2025 », visant à interroger le devenir du territoire.

L'expérimentation stéphanoise nous permet de retenir trois éléments majeurs sur la fragmentation en urbanisme et aménagement du territoire :

- La fragmentation est inhérente à la discipline qui s'exerce à travers des configurations d'acteurs multiples : partenariats accrus, organisation institutionnelle favorisant la fragmentation des compétences, etc.
- La fragmentation, généralisée sur tous les territoires, peut être localement accentuée par une gouvernance atypique - ici la présence d'un EPA - et une configuration spatiale de multiples projets urbains en « mosaïque » favorisant la concurrence entre acteurs publics de l'aménagement du territoire.
- La fragmentation peut être désirée et provoquée, comme aide méthodologique de simplification des systèmes complexes comme les projets urbains.

Dans ces trois configurations, l'enjeu dans une quête de cohérence du projet urbain est de dépasser cette fragmentation, de réassembler les fragments pour « faire système » et révéler les interactions possibles entre les divers éléments.

Ainsi, l'expérimentation stéphanoise à travers l'atlas du projet urbain correspond à la volonté de recombinaison de ces fragments. Elle permet de développer une vision globale reposant sur l'articulation d'échelle, l'interactivité et le croisement de documents stratégiques, de politiques publiques et d'opérations d'aménagement. Cet outil hybride représente ainsi un outil d'aide au « processus d'ajustement permanent entre vision prospective, stratégie et opérations » dont dépend la cohérence du projet urbain.

Ascher François

Les nouveaux principes de l'urbanisme. L'Aube, 2004.

Bourdin Alain & Prost Robert

Projets et stratégies urbaines : regards comparatifs. Parenthèses, La ville en train de se faire, 2009.

Boutinet Jean-Pierre

Anthropologie du projet. Presses Universitaires de France, 2004.

Délégation Interministérielle à la Ville

50 Grands projets de Ville. Les Éditions de la DIV, 2000.

EPASE

l'EPASE un outil d'exception, <http://www.epase.fr/fr/L-EPASE-un-outil-d-exception>, 7 mai 2013

Genestrier Philippe

Que vaut la notion de projet urbain?. *L'architecture d'aujourd'hui* : n°288: (Sept 1993) 40-46

Ingallina Patrizia

Le projet urbain. Presses Universitaires de France, 2003.

Jourdan Gabriel

La planification face au défi de la cohérence territoriale. *Enjeux de la planification territoriale en Europe.* Marcus Zepf (dir.) . Presses polytechniques et Universitaires Romandes : 2012. 163-180.

Masbounji Ariella & De Gravelaine Frédérique

Construire un projet de ville : Saint-Étienne. Le Moniteur Editions, 2006.

Merlin Pierre & Choay Françoise.

Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Presses Universitaires de France, 2005.

Paneraï Philippe & Mangin David.

Projet Urbain. Parenthèses, 1999.

Pinson, Gilles

Des projets au projet : une stratégie encore à construire . *Saint-Étienne : mutations – lieux, enjeux, acteurs.* Marc Bonneville (sous la dir. de.). PU *Saint-Etienne, Territoires métropolitains,* 2008. 153-155.

Pinson, Gilles

Projets urbains et construction des agglomérations. *Les annales de la recherche urbaine,* n° 82 (1999) : 130-139.

Rochette, Dominique

Image et identité urbaines de Saint-Étienne. Rapport Ville de Saint-Etienne, 1999.

Toussaint, Jean-Yves & Zimmermann, Monique

Un enseignement de la complexité. *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville.* Mardaga, 1998. 163-173.

Tsiomis, Yannis & Ziegler Volker

Anatomie de projets urbains : Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg. Editions La Villette, 2007.

Ville de Saint-Etienne

Saint-Étienne, construire le projet urbain horizon 2020. Rapport interne, 2013. Atlas du projet urbain : Cahier de méthodologie. Rapport interne, 2012.