



Pacte
territoires

14, bis Av. Marie Reynoard
38100 Grenoble

Sophie LOUARGANT

Maître de Conférences,
Géographie & aménagement du territoire,
UMR PACTE-TERRITOIRES, Université de GRENOBLE.

sophie.louargant@iut2.upmf-grenoble.fr

1

Contribution pour le workshop : Gouvernance territoriale comparée, Amérique du Nord / Europe

Les agencements territoriaux et leurs implicites. Processus de construction d'une démocratie d'agglomération : Grenoble (Communauté d'agglomération, La Métro) et ses liens européens (Eurocities & Programmes européens).

La contribution au workshop s'inscrit dans l'analyse des formes de gouvernances et de gouvernements en lien avec la citoyenneté (JOUVE B. 2005, FRASER N. 2009, LE GALES P. 2002, VANIER 2008). L'objet principal de la contribution est de présenter en quoi le paradoxe européen de l'inintelligibilité de la gouvernance, dans lequel coexiste des modèles territoriaux favorisant les échelles de proximité (à la française) et ceux prônant des échelles plus large de gouvernance urbaine (plus anglo-saxonne), devient une ressource pour construire une démocratie d'agglomération. Elle s'attachera particulièrement à décrypter les formes de transaction entre territoires, les signes d'émancipation entre citoyens et élus en cours de construction dans l'agglomération de Grenoble au regard de ces voisins européens. Du point de vue méthodologique, le corpus est en cours de construction et fait l'objet d'une réflexion conjointe entre collectivités locales et universitaires dans trois villes européennes Grenoble, New Castle et la Haye ; il s'appuie également sur l'analyse des actions de participations en place dans l'agglomération depuis les années 2000 au travers du réseau d'Eurocities, du réseau Partecipando, Programme Urbact (FEDER) et de leurs outils Manuel européen de la participation, Charte de la participation, Observatoire des pratiques participatives. Les premières esquisses de la conception, de la place de la citoyenneté s'expriment et participent à nourrir des implicites (l'appartenance collective à l'échelle d'agglomération) et des intentionnalités (souverainetés métropolitaines en devenir). La dimension comparative avec des villes issues de systèmes identifiés comme « centralisés », les Pays-Bas et l'Angleterre s'effectue non pas dans un objectif de comparaison systématique mais plus dans une posture « d'effet miroir ». Trois questions sont proposées en guise de débat.

- **De la concertation à la participation : réelles transactions multi-échelles sur le long terme ou renforcement ponctuel des capacités d'agir des acteurs ?**

L'agglomération de Grenoble a une histoire forte en termes de participation liée à son implication forte dans le cadre de la politique de la ville. Certaines communes comme Grenoble, Echirolles, Fontaine, St Martin d'Hères, Eybens...ont développé et impulsé dans le cadre de cette politique une dynamique participative de proximité (actions de participation à destination de la jeunesse), en termes d'outils (Observatoire de la participation). Deux facteurs sont venus interpellés ce capital culturel et politique :

- le premier : l'acte II de la décentralisation a eu pour effet de positionner la politique de la ville à une échelle intercommunale, changeant le visage de la gestion urbaine (

critique de la géographie prioritaire) et incitant l'agglomération à mieux identifier son cadre de gouvernance urbaine en lien avec son projet d'agglomération, dans l'élaboration du SCOT (Schéma de Cohérence Territorial), dans la conception des projets de renouvellement urbain (CUCS, ANRU). A cet égard, les acteurs politiques et techniques ont de manière concomitantes conduits à positionner des questions sociales, habitantes à l'échelle de l'intercommunalité en vue de répondre à l'impératif délibératif (BLONDIAUX, CARDON, 2006);

- le second s'inscrit dans « l'impératif de durabilité » issue du Grenelle de l'environnement (facteur4, Plan climat) et de la mise en place d'outils de gouvernance favorisant des politiques d'empowerment (*PIC URBAN, Agenda 21, Charte de la participation, Charte des espaces publics*) en vue d'exprimer de nouveaux agencements locaux entre acteurs privés/publics et entre représentants du local.

Le modèle territorial français souvent critiqué pour son émiettement, qui a vécu trois vie en l'espace de 50 ans la décentralisation administrative, la recomposition territoriale et la territorialisation des politiques publiques, devient pour les villes partenaires (Eurocities, réseaux de villes) objet de convoitises parce qu'il a su préserver son lien aux habitants. Le réseau URBACT Partecipando (22 villes européennes, 7 pays différents) a pour objet de diffuser les expériences locales de participation des habitants en Europe, l'agglomération de Grenoble comme Paris et Bordeaux, adhère à se processus de transformations urbaines. Actuellement, à l'inverse de l'agglomération de Grenoble (396 657 hab.), des villes comme La Haye (487.000 hab) et Newcastle (260.000 hab) qui mènent des actions en matière de participation citoyenne depuis de nombreuses années. Cette antériorité ne leur a toutefois pas permis de stabiliser leurs démarches, ni de pérenniser leurs actions de proximité. La taille de ces deux villes les a en effet davantage orientés vers une organisation du dialogue citoyen à l'échelle métropolitaine.

Dans l'agglomération de Grenoble, l'échelon communal constitue le socle de base du dialogue participatif alors que les structures intercommunales à l'échelle des bassins de vie reconnaissent depuis peu les attentes et l'intérêt de structurer la concertation. Il existe une répartition tacite des objets de la concertation entre les échelles locales de proximité et des enjeux de court terme d'une part et les échelles métropolitaines et des enjeux de long terme d'autre part. Cette répartition résiste mal à l'épreuve des faits dans une société de mobilité généralisée et d'enchevêtrement des compétences exercées aux différents échelons territoriaux. D'autant plus que l'activité citoyenne est très importante dans l'agglomération, il ne témoigne pas d'un agencement structuré mais s'exprime fortement dans par la dynamique des réseaux sociaux.

Les renforcements des capacités d'agir et donc des portefeuilles de compétences, s'expriment dans les différents niveaux de concertation et d'agencements : il s'agit des relations communes/intercommunalités, dans lequel se joue la déclinaison de la définition de l'intérêt communautaire sur la concertation en vue anticiper le projet de loi sur la mise en place d'un échelon « métropole » dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales. L'agglomération de Grenoble au travers de ses actes politiques et de ses institutions montrent les signes d'une anticipation et d'une préparation sur le long terme d'une transaction entre les territoires en vue de constituer un niveau de gouvernance métropolitaine. Cet agencement politique montre un souhait d'établir une relation de concertation-participation entre les communes-membres de l'agglomération dans le cadre des options métropolitaines inscrites dans le cadre de la réforme territoriale.

Ces agencements en construction posent la question des relations entre acteurs politiques et techniques de chaque commune et plus largement du statut accordé à la démocratie locale (*cf. 12ème rencontres de la démocratie locale à Grenoble et dans son agglomération*) : entre fonctionnaires et habitants organisés, sont-ils médiateurs, facilitateurs ou seulement des écrans de la politique d'agglomération et implicitement

produisent-ils une territorialité politique d'agglomération sans portée des formes de légitimité électorale ?

- **Connivence entre prospective territoriale et politique de la ville : des outils de participation au service des relations locales/métropolitaines, une configuration française ou émergence d'une culture métropolitaine ?**

L'agglomération de Grenoble est historiquement et actuellement dotée de scènes de concertation, d'anticipation institutionnalisées à l'échelle communautaire ou métropolitaine et de réseaux d'acteurs impliqués (Denizot, Louargant 2010). La réflexion transversale de la mission prospective de l'agglomération et les expériences pérennisées de pratiques participatives à l'échelle infra-locales trouvent un intérêt commun voire une convergence. Toutefois, il apparaît nécessaire de formaliser des outils inédits pour s'adapter aux échelles de territoires.

Des lieux comme le Conseil de développement, C2D, l'observatoire des pratiques participatives, la Charte de la participation, les jeudis du projet d'agglomération, l'association LHAGGLO. La Métro est entrée dans la phase de finalisation de sa Charte de la participation. Ce document fixera le cadre de mise en place pérenne de l'association des citoyens et utilisateurs de services publics à la conduite de l'action de la Métro. Une fois ce document adopté, l'enjeu consistera à le mettre en œuvre et à trouver des modalités opératoires de déclinaison de ses engagements. Ces dispositifs participatifs assurent un lien sans pour autant arriver à prévenir les fortes mobilisations de « réseaux militants citoyens » qui s'expriment ou se sont exprimées en défaveur de certains grands projets d'ampleur communautaire ou métropolitaine (Stade des Alpes, Rocade Nord, aménagement de la Presqu'île Scientifique, développement des nanotechnologies et des sites). La transversalité portée par la prospective territoriale et la politique de la ville, la dynamique de la participation vient réifier la question du rôle intégrateur d'un territoire auparavant dévolu à l'Etat.

La ville de New Castle a bénéficié de politiques de régénération urbaine et avec l'implication des groupes minoritaires importantes. Ces dernières semblent s'inscrire dans un processus d'émancipation libérale et s'appuie sur la dynamique communautaire pour consolider une dynamique de participation. Toutefois, les acteurs se trouvent confrontés à des logiques de protection (diasporas, par exemple) et demande plus d'interventionnisme. La ville de la Haye assure une gestion urbaine des services urbains et à peu de connaissance du tissu associatif et des habitants dans la construction de ces politiques publiques. Un panorama d'expériences sera relaté.

Dans ce contexte, le processus français de croisements des outils de la participation à différentes échelles de territoire en vue de la concertation ou de la participation, ont pour « gain » de mettre à l'agenda public la question de la « gouvernementabilité » d'une agglomération et de l'adhésion des citoyens, et paraît produire une forme territoriale inédite dans la construction des intérêts politiques, des enjeux économiques et d'une dimension symbolique nécessaire pour les habitants. Il témoigne d'un agencement technique transversal en gestation entre des politiques publiques notamment entre celle de la politique de la ville, de la coopération métropolitaine, de la prospective (direction de la prospective, Stratégie et de l'Aménagement).

- **Régulation territoriale et dispositifs participatifs : outil ad-hoc ou outil nécessaire à la construction de l'interterritorialité ?**

Comme le précise, Marcus Zepf, les formes de légitimité produites, par l'*input* (expression des préférences, gouvernement par le peuple) et par l'*output* (choix politiques collectif, pris dans « l'intérêt général » révèle des disjonctions entre les opérations, les actions et les stratégies urbaines. La focale espaces publics survalorise la question de la participation et biaise celle du politique dans le cadre de la métropolisation. La question de la participation

est souvent mal comprise par les communes membres ou évacuée, vu et lu comme démagogique, servant juste à « canaliser » l'expression citoyenne. Or, c'est l'un des défis contemporains. L'implicite grenoblois de la souveraineté a souvent reposée sur les liens importants entre recherche-industrie-politiques et implication citoyenne sont implicitement en marche pour construire des agencements institutionnels d'agglomération. Les liens en termes de coopérations sont déterminants pour décrypter la capacité de l'agglomération à s'inscrire dans le « faire ensemble » et à développer des formes institutionnalisées de coopérations (partenariat public-privé, délégation de service publiques) : « le défi politique contemporain de l'interterritorialité est d'apporter une solution alternative entre gouvernements des territoires et gouvernements des usages...entre cloisonnements et circulations » (Vanier M., 2008)... Les liens européens lui permettent de consolider son identité et assurer son rôle de « pivot » entre les territoires et répond à un défi contemporain des options métropolitaines liées à la réforme territoriale : comment enclencher des dynamiques participative par delà les périmètres politico-administratifs pour inscrire les communes et leur dans une option fédéraliste de construction métropolitaine, ou consolider les bases d'une légitimité institutionnelle et fonctionnelle en vue d'une communauté Urbaine ?

Ces agencements transversaux entre politique, technique et citoyen interpellent la place qui s'aura faite à la redistribution économique, la reconnaissance culturelle, ou la représentation politique (FRASER, 2009) est donc crucial pour saisir les intentions de dépassement et surtout les conditions de ce dépassement. Les « dispositifs intercommunaux participatifs » sont ainsi structurants parce qu'ils suscitent un sentiment d'appartenance à l'échelle de l'agglomération, voire de la métropole pour les habitants et permettent une expression de tous. Doivent-ils être lus comme ad-hoc aux outils d'aménagements (P.L.U., P.L.H, S.C.O.T.,P.D.D) où sont-ils au contraire la base nécessaire à la construction de la ville « éco-cités » de demain ?

Bibliographie

- CAZES B., 2008. Histoire des futurs, Ed. L'Harmattan, 510 p.,
- BARAIZE F., NEGRIER E. dir., L'invention politique de l'agglomération, Paris, L'Harmattan, 2001.
- BLONDIAUX, L. et CARDON, D. 2006, Dispositifs participatif, Politix 75, pp. 3-9.
- DEBARBIEUX B., FOURNY M.-C., VANIER M., 2001, La prospective est représentation, Territoires 2020, pp. 27-44
- DENIZOT D., LOUARGANT S., 2010. "Les réseaux de la prospective à l'aune du développement territorial", 5^{ème} rencontres de Mâcon, juin 2005, Réseaux en question : utopies, pratiques et prospective, A. Bleton-Ruget, N. Commerçon, M. Vanier (dirs.), Institut de Recherche du Val-de-Saône Mâconnais, pp.219-230.
- DESTATTE P. et VAN DOREN P. (dir.), 2003, La prospective territoriale comme outil de gouvernance, Belgique, Charleroi, Institut Jules Destrée.
- JOUVE B., (2005), La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté, Revue française de science politique, 55, 2, pp. 317-335
- LE GALES P., 2002, Le retour des villes européennes, Presses de Sciences Po, Paris, 254 p.
- LERESCHE J-P, *Gouvernance et coordination des politiques publiques*, in Leresche J-P (dir.), Gouvernance locale, coopération et légitimité, Paris, Pédone, 2001, pp. 31-65.
- FRASER N., 2009, Feminism, Capitalism and the Cunning of History, *New Left Review* 56, pp.97-117
- FRASER N., 2009, Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution, Paris: La Découverte,
- Le Galès P., Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", in Revue Française des Sciences Politiques, Vol. 45 N°1, 1995.
- LOUARGANT S., GHIOTTI S., 2000, " Les démarches comparatives sur la montagne : quelles connaissances ", *Montagnes Méditerranéennes*, n°12, pp. 17-25

- LEVY (J.), LUSSAULT (M.) (dir.), Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris, Belin, 2003, 1034 p.907 à 910
- MINTZBERG, H., 1982, Structure et dynamique des organisations, 440 p.
- NEGRIER E., 2005, La question métropolitaine, Presses universitaires de Grenoble,
- SCOTT, A. J. (dir.) 2001, *Global-City Regions*, Oxford : Oxford University Press.
- SFEZ, L., 1970, L'administration prospective, Armand Collin, Collection U, Série, Science administrative, 431 p.
- SOJA E., 2000, Postmetropolis : Critical Studies of Cities and Regions. Oxford: Basil Blackwell, 440 p.
- STOKER, G. 1998, Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, *Revue internationale des sciences sociales* 155, pp. 9-18.
- VAN DER GRAAF P., 2009, Out of place ?, Emotional Ties to the Neighbourhood in Urban Renewal in the Netherlands and the United Kingdom, University of Amsterdam, 313p.
- VANIER M., 2008, Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité, Paris, Ed.Anthropos, Economica, 160 p.
- ZEPF M., 2009, L'espace public en expérimentation: penser et réinterpréter l'urbain en permanence, Tracés n° 13-14, pp. 13-15