

# Quand les professionnels de la ville travaillent le « local »

TAOUFIK SOUAMI

ISOLDE DEVALIÈRE

Taoufik Souami, chercheur  
et enseignant, au Centre Scientifique  
et Technique du Bâtiment  
et à l'Institut Français d'Urbanisme

Isolde Devalière, sociologue urbaniste  
au Centre Scientifique et Technique  
du Bâtiment

La seconde vague de décentralisation qui s'amorce en France et l'appréhension plus claire de la globalisation planétaire semblent favoriser le recours à une mobilisation croissante du terme « local » dans les discours, les activités et les positionnements des profanes comme des spécialistes de la ville. A mesure que cet usage croissant multiplie les significations du mot, il semble en conforter l'importance dans les réflexions et les débats relatifs à l'évolution des territoires trans-nationaux, régionaux ou... locaux.

Les analyses, et en particulier les recherches sur ce sujet, sont souvent centrées sur la reconstruction des lieux de pouvoirs autour du « local ». Depuis le milieu des années 1990, la sociologie des organisations a par exemple abordé la question sous l'angle de la relecture de l'État (Duran, Thoenig, 1996) ou

encore des ordres locaux (Friedberg, 1993). L'analyse des politiques publiques par les sciences politiques a souvent permis de repenser la crise de l'État et la territorialisation de ses politiques publiques (Béhar, Estèbe, Epstein, 1998 ; Hassenteufel, 1995). Certains politologues ont réinvesti l'analyse des élites et des scènes politiques locales à l'occasion de cette « ré-émergence du local » (Fontaine, Le Bart, 1994 ; Faure, 1997). Dans toutes ces réflexions, l'accent est mis sur le rôle des élites politiques, leurs nouvelles positions et leurs stratégies d'investissement sur le territoire « local ». Les réflexions qui considèrent les sphères des acteurs techniques, administratifs ou encore économiques se sont souvent limitées aux appareils d'État, à leur transformation ou encore au travail pour repositionner l'action centrale face à un « local » qui tendrait à la diluer (Jobert, Muller, 1989 ; Faure, 1997).

Nous proposons d'explorer le rôle particulier des « techniciens » relevant de la sphère du « local ». Comment ces acteurs intermédiaires (ni responsables politiques, ni simples citoyens) viennent-ils donner sens à ce « local » ? Comment contribuent-ils à construire ces dynamiques autour du « local » en interaction avec les sphères administratives nationales et les mondes politiques situés à différents échelons (Estèbe, 2004) ?

L'analyse d'une douzaine d'expérimentations architecturales et urbaines impulsées par le ministère de l'Équipement dans des sites urbains de province permet de réaliser cette exploration. En lançant, en mars 2000, un appel à propositions de recherches et d'expérimentations (le programme Renouvellement Urbain et Environnement dit *RUE 2000*) sur la thématique du renouvellement urbain dans la perspective du développement durable, le Plan Urbain Construction Architecture (PUCA) ambitionnait de mieux comprendre la perception et les motivations d'acteurs face aux enjeux environnementaux à l'échelle urbaine tout en saisissant leurs réalités opérationnelles. Finalement, le PUCA s'est retrouvé au cœur de dynamiques de recompositions sociales et politiques dont le « local » serait un pivot central.

### L'ÉTAT REPART À LA RECHERCHE DU LOCAL ?

En 2000, le PUCA souhaitait lancer et soutenir des expérimentations effectives dans des sites qui faisaient préalablement l'objet d'opérations de construction ou d'aménagement (Souami, 2004). Pour ce faire, il a choisi de solliciter les responsables locaux par un appel d'offre national ouvert, conçu comme une invitation à explorer ce qui se passe ou pourrait se passer à l'intersection des approches environnementales et du cadre bâti existant. En d'autres termes, le PUCA jetait un filet aux fines mailles pour aller pêcher des « locaux ». D'où un appel à idées ouvert tant au niveau de la forme que du contenu (PUCA, 2000) :

- Pour la forme, les travaux pouvaient être de différentes natures : étude, recherche, expérimentation sur des réalisations dans le cadre d'opérations de réhabilitation du bâti et plus largement de renouvellement urbain, expérimentations simulées, recherche théorique ou encore évaluation de processus français ou étrangers, l'accent étant mis sur la recherche-action. Dans le cadre des expérimentations sur le bâti, il était ainsi souhaité que « dans tous les cas de figure, les équipes candidates puissent en [leur sein] associer chercheurs et opérationnels (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, entreprises et collectivités locales), afin de donner à toutes les réflexions menées un ancrage aussi fort que possible sur des terrains donnés, dans des situations urbaines aussi variées que possible (centres anciens, faubourgs, grands ensembles) ».

- Sur le contenu, il n'adressait pas d'interrogations précises à des équipes de recherche ou d'expérimentation. Il indiquait surtout des pistes de travail et de cadrage des opérations futures. Au sein de ce cadre opérationnel et de ces orientations, il laissait une large marge de manœuvre pour choisir les sujets, les points à traiter, les questions à résoudre, les connaissances à construire. Mais, dans tous les cas, « une attention particulière [devait] être portée à l'association des habitants et des usagers des quartiers choisis au processus de diagnostic, de décision, d'évaluation (enquêtes, informations et débats, rôle des mouvements associatifs, analyses coûts-avantages) ».

En résumé, les responsables du programme du PUCA, spécialistes de ces questions au sein d'une partie de l'appareil de l'Etat, visaient à identifier et à mobiliser des « techniciens » locaux sur ce sujet.

Le recours à un appel d'offre sur le sujet éclaire les problèmes que rencontre encore une partie de l'Etat sur la façon d'aborder le « local », éternel sujet de découverte. Pour certains acteurs de l'administration centrale, il doit toujours faire l'objet d'un apprentissage de ses spécificités, de ses contours et de ce qui fait ses dynamiques propres. Plus fondamentalement, l'utilisation d'appels d'offre qui cherchent à construire des liens avec des organismes locaux autour d'actions incitatives ou innovantes confirme les difficultés qu'il rencontre. En effet, les réformes des institutions territoriales depuis l'instauration de la v<sup>e</sup> République et particulièrement les vagues de décentralisation n'ont pas réussi à construire l'architecture claire visée par ces réformes. Une majorité d'analyses converge sur la complexité des modes de configurations que prennent les pouvoirs et les processus de décisions locaux. L'attribution de compétences exclusives, attribuées à chaque échelon local, n'a pas abouti à la spécialisation escomptée. Le principe de compétences générales à tous les niveaux locaux n'a pas évité pour autant les tentatives d'emprise des politiques publiques par les régions aux dépens des départements ou par les instances intercommunales aux dépens des communes (Behar, Estebe, 2004). Cette situation, variable selon les contextes, rend la lecture de ces instances et donc leurs mobilisations difficiles pour les « opérateurs » nationaux des politiques publiques. Souhaitant lancer un programme sur la qualité environnementale dans des projets locaux, les responsables du ministère de l'Équipement se retrouvaient dans une difficulté à identifier les bons interlocuteurs politiques et techniques sur le sujet. Si, dans une région, une intercommunalité a pris place sur ce sujet, dans un département voisin, c'est plutôt la région qui s'est construit une expérience dans le domaine.

Face à cette difficulté de lecture, les responsables de programmes nationaux utilisent ainsi un mode de sollicitation passif et ouvert. Au lieu de mobiliser toutes les communes ou tous les départements et leurs services techniques comme ils l'auraient fait auparavant, ces responsables lancent un appel ouvert qui devrait trouver un interlocuteur pertinent selon les cas et les contextes. Le recours croissant aux appels à projets (ou à propositions) s'adressant exclusivement aux collectivités territoriales et à leurs techniciens atteste de cette tendance (fonctionnement de l'Agence nationale du Renouveau Urbain, appel d'offre du ministère de l'Industrie pour l'amélioration des infrastructures locales de communication et d'informatique, etc.). Il exprime d'une part une évolution des politiques publiques nationales sous l'effet de la complexification des structurations locales. Nombre de politologues ont souligné le passage, depuis peu, d'une conception régalienne des politiques vers une forme contractuelle ou conventionnelle (Gaudin, 1999 ; Commaille, Jobert, 1998). En réalité, les structures de l'Etat ne repèrent pas toujours parmi le foisonnement des instances locales qui se revendiquent des compétences diverses, celles avec lesquelles elles pourraient contractualiser. D'autre part, nous pouvons penser que le recours accru aux appels à manifestation en direction des « locaux » traduit un autre changement : désormais, l'Etat utilise aussi l'incitation pour atteindre des objectifs communs sans utiliser des engagements contractuels et encore moins des pressions réglementaires ou juridiques. Ces incitations débouchent sur des partenariats ponctuels, moins inscrits dans la durée, et davantage centrés sur des objectifs limités. Ces partenariats sont ainsi formalisés de différentes manières : subvention, contrat, programme pluriannuel, étude, financement d'infrastructures, etc.

L'exemple de cet appel d'offre du PUCA illustre également une autre tendance : l'incitation s'adresse d'une manière effective à des techniciens locaux même si elle vise un éventail plus large d'acteurs locaux, en considérant implicitement des autorités politiques territoriales. La formulation des questions, les modes de réponses attendus ou les thèmes mis en avant suscitent

d'abord l'intérêt des techniciens de la ville ou de l'environnement avant tout autre acteur local. Les responsables du PUCA, eux-mêmes techniciens, s'adressent ainsi à leurs collègues travaillant dans des projets locaux, avant de solliciter l'attention des responsables politiques en premier lieu. Ils semblent repérer dans la sphère technico-administrative (avec ses composantes nationales et locales) les leviers d'action pour impulser les dynamiques de travail autour de la qualité environnementale. La focalisation de l'appel d'offres sur les questions de méthodes d'évaluation, de participation des usagers ou encore de conduite de projet illustre cet objectif prioritaire. Que résulte-t-il de ce déplacement dans la conception, voire la construction du local ?

Dans un premier temps, cet appel d'offre *RUE 2000* a mobilisé majoritairement des organismes intervenant sur la scène nationale (Devalière, Colombart-Prout, Dard, 2004), à savoir :

- Des entreprises de construction, des bailleurs sociaux et des chercheurs qui ont déjà travaillé dans le cadre de programmes du PUCA, en particulier sur des expérimentations. C'est par exemple le cas de l'entreprise Quille (filiale de Bouygues) qui a participé aux programmes « Logement de qualité à coûts modérés » (L.Q.C.M.<sup>1</sup>) et « Villa urbaine durable<sup>2</sup> ». A Angers, le groupe Eiffage Construction était à l'origine de la réponse à l'appel d'offre alors qu'il achevait une opération pilote de réhabilitation expérimentale financée par le PUCA.

- Des chercheurs et des bureaux d'études qui évoluent dans les réseaux et les programmes soutenus par le PUCA. L'analyse de l'expérience d'une réhabilitation H.Q.E. (Haute qualité environnementale) de logements sociaux à Grande-Synthe a été proposée par un consultant, connu du PUCA et travaillant dans la recherche urbaine. La réhabilitation de deux lycées dans la région lyonnaise selon la démarche H.Q.E. a été initiée par un enseignant-chercheur de l'ESIGEC développant des méthodes de management pour la construction. Enfin, le SIVOM (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple) d'Avion avait entamé une démarche sur l'environnement qui croisait des activités du PUCA. Ainsi, le PUCA, en dépit d'une large diffusion de la consultation,

(1) Ce programme expérimental « Logement de qualité à coût maîtrisé » a été lancé par le PUCA pour tester de nouvelles solutions dans les constructions de logements pour réduire en particulier les charges.

(2) Le programme « Villa Urbaine Durable » est un programme d'expérimentation du PUCA qui a initié des projets de logements en centres urbains visant une amélioration de la qualité environnementale (comme l'utilisation de chauffage à faible émission de gaz à effet de serre, le tri sélectif des déchets, etc.)

s'est-il retrouvé pour l'essentiel face à des projets montés par des personnes issues des réseaux de recherche et d'expérimentation nationaux.

Progressivement, les réponses à l'appel du PUCA se sont modifiées. En effet, les organismes initiateurs des expérimentations, siglés pour leur inscription sur la scène nationale, ont cédé leur place de coordonnateurs à des opérateurs locaux clairement identifiés. Pour toutes les équipes, le mandataire ou le pilote de l'équipe désignée a été finalement le maître d'ouvrage local. Ce « leadership » de la maîtrise d'ouvrage locale s'est renforcé dans différents cas : les sociétés H.L.M. d'Angers et de Grande-Synthe ont pris la conduite de leur expérimentation. La teneur locale des projets a conduit des collectivités locales (Ville d'Avion, Communauté d'agglomération des portes de l'Eure en relais de la ville de Vernon, lycées à Chambéry...) ou leurs agences techniques (Agence urbaine de Lille Métropole), l'hôpital (Lyon) à assumer ce leadership de l'expérimentation. Dans les faits, ce rôle a été assumé par les directeurs de ces établissements ou les responsables techniques. Les responsables politiques, parfois mandataires officiels des subventions attribuées par le PUCA n'ont pas « personnifié » ce leadership. Ce constat vient étendre à d'autres types de figures les analyses développées sur les leaderships dans les dynamiques locales (Faure, 2001). Ainsi, les responsables politiques locaux ne sont pas seuls à pouvoir jouer ce rôle décisionnaire, en particulier concernant des actions qui lient leurs territoires à l'Etat. Qu'est-ce qui fonde donc la légitimité de ce leadership local, si ce n'est la position de pouvoir, légitimée par l'élection ou par d'autres voies ? Dans l'explication de ce repositionnement des responsables techniques locaux comme chefs de fil des expérimentations, les différents protagonistes soulignent des attributs d'élection : connaissance du terrain, réseaux de connaissance et de compétence locaux, capacité à faire advenir des décisions, expertise des jeux politiques et des jeux d'influences dans les territoires considérés. Cette convergence autour de ces compétences pose question en ce qu'elle fait l'unanimité au point de relever parfois de l'implicite. Il y aura là un substrat collectif, propre aux techniciens nationaux ou

locaux, qui leur fait accepter des positionnements pré-légitimés en fonction de ces rapports au local. Au-delà de ces attributs du leader de l'expérimentation locale, il apparaît que le soutien, la présence en ombre portée, des responsables politiques est indispensable également pour assurer cette position.

#### DES CONTENUS DE PROJETS ENTRE PROBLÉMATIQUES TERRITORIALES LOCALES ET SPÉCIALITÉS D'EXPERTS NATIONAUX

Les expérimentations proposées se situent au croisement d'une part, des problématiques territoriales telles qu'elles sont saisies par les auteurs des expérimentations et d'autre part, des spécialités et des expertises de ces mêmes professionnels. L'articulation des expérimentations du programme *RUE 2000* aux problématiques locales, voire leur mise au service de ces problématiques s'est réalisée de deux manières :

- Pour certains, elle s'inscrit dans la continuité de l'activité des monteurs de projets. C'est par exemple le cas des expérimentations à Lille, à Vernon ou encore pour l'hôpital Le Vinatier. Les professionnels locaux ont mis à profit cet appel d'offre pour prolonger leur réflexion antérieure dans les directions souhaitées par le PUCA.
- Pour d'autres, cette articulation était à construire à partir des objectifs et des élaborations méthodologiques qu'ils souhaitaient mettre en place. Ce fut le cas pour la réhabilitation d'un quartier d'habitat social à Angers ou la rénovation des lycées à Lyon. Les deux projets portaient plutôt de méthodes H.Q.E. destinées à la construction neuve pour les adapter à la réhabilitation. Ces adaptations des méthodes ont trouvé dans ces deux terrains des lieux d'application et d'expérimentation.

Dans le premier cas, les techniciens locaux dominent la définition et la conduite de l'expérimentation. Dans le second, les techniciens locaux ont souvent une emprise moindre sur les contenus de l'expérimentation dont le contenu est alors alimenté principalement par des experts nationaux, sans pratique locale antérieure connue.



La rencontre des approches méthodologiques et disciplinaires des experts nationaux avec les problèmes de territoires locaux n'a pas toujours conduit à des articulations fortes des problématiques. Quand une articulation de l'expérimentation avec les problématiques locales était claire, les items environnementaux choisis faisaient écho à ces problèmes de territoires. Lorsque cette articulation était plus ténue, les experts nationaux guidaient le travail vers un aspect environnemental et un type d'approche qui leur étaient les plus familiers.

La réhabilitation de l'hôpital Le Vinatier est le projet le plus ancré dans la problématique locale du maître de l'ouvrage (Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement, C.E.T.E., Lyon, 2004) qui en est l'auteur et le concepteur. Il l'a donc entièrement soumis aux problèmes rencontrés par les usagers et les utilisateurs de l'hôpital. L'adaptation aux usages et la valorisation durable du parc immobilier ont par conséquent fortement influencé l'approche des questions environnementales (le choix du maître d'œuvre a été réalisé antérieurement). En revanche, le parti pris de travailler sur les « odeurs » résulte d'un croisement plus fortuit avec les chercheurs lyonnais travaillant sur les questions olfactives. L'ambiance olfactive est bien repérée comme une composante environnementale centrale pour l'hôpital et justifie son traitement prioritaire.

Le projet expérimental de Lille présente un ancrage local similaire (CETE Nord-b, 2004). Il se situe dans le prolongement des travaux réalisés sur la régénération urbaine. Dès le début des années 1990, l'Agence urbaine de Lille propose la régénération urbaine comme thème fédérateur de ses propres réflexions et des projets concernant la ville. Ce thème paraissait résumer pour Lille, ville du Nord marquée par des friches urbaines et industrielles, la situation et la priorité des actions. L'agence urbaine et différents organismes locaux (universitaires, administratifs, etc.) se sont alors associés pour organiser des colloques, des séminaires et des échanges sur le sujet (Ville de Lille, 1997). Cette dynamique locale a également pris appui sur des situations de traitement

de l'environnement à l'étranger (Manchester, Berlin). L'expérimentation proposée par l'agence urbaine dans le cadre de *RUE 2000* symbolise les visées de revitalisation des territoires métropolitains. Elle constitue une des réponses possibles aux questions de traitement de l'environnement dans cette région. L'expérimentation est ainsi pleinement inscrite dans le projet territorial porté par les techniciens locaux. L'environnement est traduit en fonction de cette histoire locale : les premières intentions montrent une attention particulière portée aux questions de traitement de l'eau, des déchets et des pollutions dans le cadre d'un travail sur le paysage.

L'expérimentation, portée par l'agence Lille Métropole, est également orientée pour déboucher sur des effets ou des actions concernant l'agglomération et la région. Une de ses finalités majeures est la constitution d'un pôle de compétence régional sur la qualité environnementale dans la planification et les projets urbains. Pour ce faire, les auteurs de l'expérimentation ont fortement insisté sur la sensibilisation des professionnels et des décideurs de la région aux enjeux environnementaux. Ils pensent apporter ainsi un soutien au projet de formation des professionnels locaux, et de méthodes d'analyse ou de conception enrichies afin de mieux prendre en compte la qualité du cadre de vie. L'intégration à des dynamiques opérationnelles locales est poussée plus loin : l'expérimentation vise par exemple l'intégration de l'environnement dans les plans d'urbanisme. Elle est également focalisée sur l'étude de projets de villes selon des morphologies et des tissus urbains différents.

A l'opposé, la réhabilitation d'un quartier d'habitat social à Avion illustre une articulation forte avec les problématiques du site, mais aussi une relation plus faible avec les questions environnementales (ORGECO, 2000). Le projet d'expérimentation vise à améliorer les approches de sites dans le cadre de la Politique de la ville et ses applications locales. En effet, les habitants du quartier cumulent des difficultés sociales et économiques majeures en partie liées à l'isolement et au ralentissement des

dynamiques économiques locales et régionales. Le programme « Renouveau Urbain et Environnement 2000 » est donc l'occasion d'intégrer des « dimensions environnementales » dans les projets de revitalisation. D'où une approche de l'expérimentation à partir d'une vision « Politique de la ville » : la participation des habitants est mise en avant comme un élément majeur de la démarche. Au-delà, l'environnement est principalement perçu par le biais du paysage environnant les bâtiments, y compris la voirie. Les experts nationaux ne sont pas parvenus à ce stade à croiser leur approche avec celle des chefs de projets locaux de la Politique de la ville. L'item qui ressort de cette équation, est par conséquent le traitement paysager.

Le projet initial pour la réhabilitation de logements sociaux à Angers constitue un cas plus extrême (Angers-Habitat). Initié par une entreprise de construction, il vise un premier objectif : le développement d'une méthode de réhabilitation fondée sur l'analyse des usages (REAU). Par conséquent, les immeubles collectifs du bailleur local constituent des lieux d'application de la méthode. Pour ce faire, un expert de la H.Q.E. et un chercheur spécialiste des questions d'usages ont été associés à l'équipe locale d'Angers-Habitat. Ces experts étaient extérieurs au milieu professionnel local. Ils n'avaient jamais contribué à un travail sur ces sites et avaient peu de liens de travail antérieurs dans la région. Parallèlement, l'entreprise de construction a proposé à la société anonyme d'H.L.M. locale de s'associer à l'expérimentation. Celle-ci devait jouer le rôle de pilote et d'opérateur de la réalisation. La conception de l'expérimentation s'est principalement adossée aux connaissances et aux méthodes proposées par les experts nationaux. Les techniciens locaux, en particulier ceux du bailleur, ont été peu associés à cette conception. Il en résulte un projet lié à l'environnement faiblement articulé à des problèmes spécifiques du territoire et relativement déconnecté du site. Les questions prioritaires de la maîtrise d'ouvrage locale ne semblent pas en avoir orienté fondamentalement le contenu. Ni les problèmes de sécurité mis en avant par les diagnostics urbains ni la faible qualité (acoustique,

thermique...) des logements n'ont pesé dans l'orientation du projet d'expérimentation. Les questions de gestion immobilière du bailleur social ont été considérées dans leur globalité : réduire les charges et améliorer la qualité du cadre bâti d'une manière générale. En fait, l'absence d'un affichage d'items environnementaux prioritaires découle des spécialités mises en avant par l'expert et par le chercheur, tous deux étrangers au site : approches méthodologiques transversales peu centrées sur le traitement d'un type de problème de l'environnement.

#### ANCRAGE LOCAL ET OUVERTURES NATIONALES DES EXPERTISES : QUELS GLISSEMENTS ?

L'analyse détaillée des équipes officiellement présentées indique qu'elles se sont d'abord constituées sur la base de collaborations antérieures autour de projets locaux. Plus exactement, les « cœurs » d'équipes se sont mis en place sur la base de leurs rencontres, croisements et confrontations dans et sur un territoire. Ces « cœurs » d'équipes sont composés de trois ou quatre techniciens qui sont la cheville ouvrière des expérimentations. Ces derniers organisent le travail des autres protagonistes des expérimentations (techniciens, politiques ou responsables administratifs) dont le nombre peut varier entre une douzaine et une vingtaine. Concernant l'équipe-projet de Vernon, le premier noyau (futur cœur de l'équipe) était constitué de l'entreprise de construction travaillant en Normandie, de l'architecte local et d'un expert, architecte-urbaniste, rattaché à un bureau d'étude national qui réalisait des études sur la ville depuis quelques années. De la même manière, à Lille, l'agence urbaine s'est associée avec des chercheurs et des enseignants ayant déjà collaboré à des réflexions sur les territoires de la métropole lilloise. Les repérages et les sélections de partenaires se sont prioritairement opérés sur la base de la connaissance des terrains et des territoires d'expérimentation par les experts et les techniciens.

Les experts en environnement associés par la suite étaient souvent déconnectés des problématiques territoriales locales. Ces experts pouvaient travailler et résider dans la ville ou la

région et étaient choisis pour cet ancrage territorial. Toutefois, leurs objets étaient rarement liés à ces lieux de l'expérimentation. Par contre, les bureaux d'études ou conseils spécialisés en environnement étaient plus souvent des structures intervenant sur l'ensemble de la France (Trivalor, Tribu, Gaia, chercheur ESIGEC-Ecole Supérieure d'Ingénieurs de Chambéry, ...). Certains se sont choisis des territoires de travail plus récurrents mais sans y restreindre totalement leur activité (Environnement Vôtre en Normandie).

Pour la plupart, ces experts de l'environnement n'étaient pas situés au cœur des équipes d'expérimentations telles que décrites dans les propositions d'expérimentation. Ils ont constitué pourtant une part importante de la garantie et du crédit quant au traitement scientifique des questions environnementales. Les autres membres de l'équipe affichaient également des travaux antérieurs, notamment des expérimentations, dans le domaine de l'environnement, ce qui leur conférait l'assurance d'un apport scientifique majeur. Central dans la production du contenu, périphérique dans le pilotage de l'équipe, l'expert paraît tenir une position paradoxale. En fait, il est invité à élaborer les contenus théoriques des méthodes et à en définir les instruments. En cela, les réponses à l'appel d'offres lui attribuent une place prépondérante. Il redevient un acteur mineur dans le travail de préparation et de mise en œuvre des simulations et des tests *in situ*, c'est-à-dire dans les projets architecturaux ou urbains. Ces derniers demeurent les objets majeurs aux yeux des maîtres d'ouvrage et des entreprises.

A partir de ces premières configurations, les évolutions des équipes d'experts et de maîtres d'œuvre ont été relativement différentes selon leur articulation au « local », ce dernier jouant d'une manière variable et parfois surprenante dans la recombinaison des équipes.

Ainsi, la préexistence d'une culture locale sur le sujet, partagée par quelques membres de l'équipe, n'a pas toujours garanti une mise en commun plus rapide et une construction de repères unifiés.

Dans le cas de Lille, nous l'avons dit, les politiques locales et les travaux antérieurs sur la régénération urbaine et sur l'environnement ont constitué un facteur facilitateur. Certains membres de l'équipe avaient contribué à ces travaux et à la mise au point de ces politiques. Les autres avaient aussi une connaissance de ces réalisations, de leurs objectifs, de leurs limites. Par conséquent, une majorité des membres de l'équipe « baignaient » dans ce milieu local constitué des techniciens ancrés dans le territoire, de leur culture collective et de ce contexte du territoire qui les réunissait. Ils n'avaient pas besoin de resituer les enjeux fixés pour le développement du territoire, ni d'appréhender les conditions de faisabilité du projet local. Pour autant, cette culture partagée n'a pas estompé tout débat interne sur les actions à mener et la manière de les élaborer.

Dans le cas d'Angers, les travaux et les politiques antérieurs sur le sujet n'ont pas facilité la construction d'un groupe de travail effectif. Les professionnels de la maîtrise d'ouvrage, professionnels locaux, avaient connaissance de l'engagement de la ville dans des politiques de développement durable, ainsi que l'attention qu'elle portait au dialogue avec les habitants, en particulier dans le cadre de la réhabilitation de leur logement. Les experts nationaux associés à cette expérimentation (expert H.Q.E., sociologue) ne partageaient pas véritablement cette connaissance et cette culture du local angevin.

La différence d'évolution entre ces deux équipes souligne l'importance d'une culture partagée. Elle démontre surtout le caractère situé des repères à partager. Les références communes en matière d'environnement ne sont pas des préceptes, des normes ou des prescriptions déconnectés des situations dans lesquelles elles prendraient sens. En d'autres termes, concernant un domaine de connaissances et d'actions novateur, la culture partagée n'est pas une architecture d'idées abstraites, mais un ensemble d'expériences concrètes et situées permettant à ceux qui en prennent connaissance d'en comprendre les enjeux et les traductions en action. Ce constat explique davantage l'importance de ces échanges directs entre les membres d'une équipe

pour donner corps à ces expériences nouvelles et permettre à chacun d'en prendre la mesure.

Cette mécanique intellectuelle sur le projet et sa mise en œuvre étaient également liées à des évolutions et des changements dans l'organisation et la composition des équipes.

Il semblerait que ces mises à distance relèvent davantage du faible ancrage local de ces bureaux d'études et de ces experts. Les bureaux d'études Trivalor (Grande-Synthe), Tribu (Avion), GOIC (Angers), Environnement Vôtre (Vernon) et autres experts spécialisés dans l'environnement ont été associés avec des équipes locales pour la première fois à l'occasion du programme *RUE 2000*. Ils n'avaient pas préalablement construit de relations de travail dans la région ou dans les sites concernés. Ils semblent avoir eu quelques difficultés à s'approprier les problématiques et les enjeux des territoires considérés. En d'autres termes, la transmission de ces problématiques auprès de spécialistes nationaux, par le transfert de dossiers ou par des exposés, ne suffit pas toujours à assurer une formulation explicite des problèmes. L'appropriation des problématiques territoriales suppose un travail de prise de connaissance qui dépasse l'exercice d'informations rationalisant ces problématiques. Par ailleurs, prendre la mesure des enjeux locaux exige une confrontation plus directe aux situations et aux problèmes. L'appréhension des équilibres entre différents centres de pouvoir, responsables politiques, réseaux ou structures locales de nature technique, administrative ou directionnelle, est difficile pour tout étranger à un lieu ou un territoire. Ces équilibres, ces concurrences et ces alliances (avec leurs histoires) font partie de l'implicite local. Le contexte de vie et/ou de travail quotidien ne fait pas l'objet d'un travail régulier d'explicitation, de réflexion ou de distanciation. Les techniciens le connaissent par les expériences directes qu'ils en ont. *A contrario*, quand on est étranger à ce vécu, la lecture de ces rapports locaux suppose de lever ces implicites en les interrogeant progressivement dans la durée. Ces spécialistes « extraterritoriaux » ont considéré trop rapidement peut-être leur association à ces expérimentations locales, comme une

intégration de fait. Ils ont également trop rapidement confondu connaissance bibliographique et appréhension effective des réalités locales. Ils ont été pour cela graduellement mis à l'écart, faute d'un travail de leur part pour construire une telle appréhension. Les experts davantage ancrés dans les réseaux locaux de collaboration, de travail et de commande semblent bénéficier d'une meilleure position et stabilité dans leur équipe. C'est par exemple le cas d'Environnement Vôtre, installé à Rouen, dans le projet de Vernon, de Gahia ou Biotop installés à Villeneuve d'Ascq, pour le projet de Lille.

#### VERS UNE RECOMPOSITION DES AUTORITÉS AUTOUR DES QUESTIONS LOCALES ?

Dans un premier temps, les décideurs – premiers responsables des organismes représentant les maîtres d'ouvrage – se sont peu engagés dans les projets lors de leur préparation. Les directeurs de sociétés anonymes d'H.L.M., présidents de SIVOM, présidents de conseils communaux ou de communautés urbaines et d'agglomérations ont donné leur aval à une participation à *RUE 2000* sans y apporter, au début, un soutien particulier. Les techniciens de la maîtrise d'ouvrage ont été les porteurs de projets au sein de leur organisme.

Cet intérêt des décideurs s'est donc construit progressivement et continue à se conforter lentement durant la mise en œuvre des expérimentations.

D'une manière générale, les décideurs locaux ont trouvé dans *RUE 2000* des intérêts ponctuels et, parfois, l'occasion d'apporter des réponses à des problèmes qu'ils rencontraient jusqu'alors, dans leur quotidien.

L'implication dans ce programme expérimental constituait, pour une majorité, l'opportunité d'un financement complémentaire, même modeste sur la totalité des coûts de projet, en particulier pour les études techniques. Cet apport était ramené au poids du travail et au surcoût liés à la complexification des financements et des partenariats. Pour quelques élus politiques, le projet *RUE 2000* permettait de répondre aux revendications voire aux



contestations des élus écologistes et des associations de défense de l'environnement, et d'améliorer ainsi leur image auprès des citoyens et des électeurs.

Les responsables de parcs immobiliers sociaux y ont progressivement trouvé un cadre pour tester l'extension de leur démarche environnementale. La plupart avaient réalisé des investigations sur la résidentialisation des pieds d'immeuble. Avec *RUE 2000*, ils pouvaient explorer les possibilités de traiter aussi les voiries et les stationnements. Ils souhaitaient également s'appuyer sur ce label « environnement » pour réaliser des « chantiers verts ».

Malgré cet intéressement très progressif des acteurs, les décideurs locaux, en particulier politiques, ont été systématiquement situés au centre des expérimentations par les équipes-projets. Dans toutes les situations analysées, le portage politique local a pris une signification particulière s'agissant d'expérimentations sur l'environnement dans le cadre bâti existant.

Ce portage est d'abord constitué du cadre politique dans lequel l'expérimentation prend place. En effet, la majorité des équipes ont rappelé les programmes et efforts locaux antérieurs sur les questions environnementales ou dans le domaine du renouvellement urbain. A Lille, le colloque organisé initialement sur la régénération urbaine est considéré comme un repère dans la mise en place de l'expérimentation *RUE 2000*. Les projets de logements adoptant les normes de la haute qualité environnementale (H.Q.E.) sont également rappelés ainsi que les expériences dans le domaine de l'environnement dans la région Nord. Tous ces exemples précis retracent en réalité les grandes lignes d'une politique locale qui n'est pas le seul fait des élus. En effet, cet engagement à travers des énoncés généraux et surtout des projets précis, est vécu par les porteurs des expérimentations comme un cadre de travail qui leur appartient également. Les expérimentations proposées dans le cadre de *RUE 2000* prennent sens dans ce cadre. Ils paraissent faisables car des actions et des programmes antérieurs ont permis de cumuler des connaissances et des compétences à mettre au service de leur projet *RUE 2000*.

Les retombées de ces expérimentations prennent également place dans ce réceptacle global qu'est le cadre politique local. Le projet *RUE 2000* n'est pas alors une action ponctuelle, totalement spontanée et dénuée d'intérêt général. Beaucoup de promoteurs d'expérimentation ont souligné l'importance de ce cadre politique local dans la construction de leur argumentaire vis-à-vis des décideurs locaux et du PUCA. Sans un tel adossement au cadre de travail existant, l'acceptabilité de l'expérimentation aurait été très faible.

Toutefois, l'inscription formelle ou effective dans le cadre politique local n'est pas suffisante pour assurer sa mise en œuvre et sa longévité. A Angers, les engagements politiques précédents, rappelés dans le projet, lui attribuent une certaine légitimité. Mais l'absence d'un soutien effectif et immédiat des nouveaux décideurs estompe quelque peu ces déclarations.

Le portage politique des responsables politiques locaux dans ces projets, qu'il soit direct ou indirect par l'intermédiaire de leurs représentants, confère aux responsables des expérimentations une reconnaissance de leur position particulière parmi les professionnels en charge du projet opérationnel. Plus fondamentalement, ce soutien direct permet les impulsions nécessaires dans les modes de travail et de collaboration. En effet, l'expérimentation implique des transformations de pratiques, de modalités du travail, de rendu et de conduite de projet. Si les expérimentateurs sont préparés à ces changements, l'environnement de l'expérimentation dans son ensemble ne l'est pas. En d'autres termes, l'expérimentation suppose d'abandonner certaines habitudes de travail, d'outrepasser des procédures... bref, de « sortir des rails » pour reprendre l'expression d'un chef de projet. Ces habitudes formelles ou procédurières fondent et autorisent l'action collective dans ce domaine et sont fortement ancrées dans la vie locale. Pour les dépasser, l'impulsion politique est donc indispensable. Elle autorise d'abord tous les contournements de procédures habituelles et invite à l'adoption de solutions légales et techniques différentes voire innovantes. L'impulsion politique vient surtout lever les blocages dans les

collaborations qu'entraîne l'expérimentation. Les techniciens et les professionnels extérieurs aux expérimentations ne comprennent pas toujours l'utilité ni la signification de ces changements dans leur travail et dans leur mode d'intervention. L'intervention politique, en dehors de l'acte de pouvoir qu'elle constitue, débloque les situations. Elle permet parfois de redonner un sens global à ces changements.

Dans certaines situations, l'appui et l'engagement politiques ont aidé à élargir les partenariats et à trouver d'autres financements. Pour des projets ordinaires, les opérateurs locaux, publics ou privés, parviennent à lever des financements complémentaires sans une aide visible des responsables politiques. Pour les projets concernant l'environnement, il semble que ce soutien soit indispensable. L'intervention des politiques locaux a d'abord permis de mobiliser les réseaux d'information et de décision au sein de la classe politique locale et nationale. La mobilisation de ces circuits aide à situer, au sein du monde politique et des appareils de l'Etat, les personnalités engagées dans les questions environnementales. Les sénateurs-maires, les députés-conseillers municipaux ont pu jouer de leur insertion dans les instances nationales pour mobiliser des ressources d'information, voire de financement à cet échelon. La présence des élus locaux dans la construction des dossiers de financement donne également une certaine garantie aux interlocuteurs, gestionnaires de fonds. Ceci est tout particulièrement lisible pour les fonds spécifiques destinés à soutenir des actions sur l'environnement.

Ainsi, l'intégration de la dimension environnementale a été l'occasion d'ouvrir les collaborations avec d'autres organismes, régionaux ou nationaux. A Vernon, les initiateurs du projet sont parvenus à associer l'Etablissement Public de Basse Seine (Département de l'Eure), chargé du rachat et du pré-aménagement de la caserne Fieschi. Par la suite, ils sont parvenus à associer la DIREN (Direction Régionale de l'Environnement). Le maître d'ouvrage en prenant la responsabilité du pilotage a intégré en

son comité des représentants du conseil régional, lequel a attribué des financements complémentaires dans le cadre du contrat Etat/Région. De la même manière, le conseil général a amendé le financement des études. Enfin, l'ADEME a été associée à la réflexion dans le cadre du comité de pilotage et a également contribué au financement des études. Cet élargissement progressif de l'éventail des organismes contribuant au projet s'est fait sur le double argument de l'innovation et de l'investissement dans un projet local.

L'ouverture du partenariat auquel encourage ou conduit l'intégration de la dimension environnementale dans les projets, ne transforme pas profondément la maîtrise d'ouvrage, et plus largement le pouvoir local qui la sous-tend. En effet, les partenariats engagés dans le cadre des expérimentations ont porté sur les aspects financiers principalement. Les nouveaux partenaires intégrés aux projets n'ont pas gagné pour autant une place dans la conduite des opérations. Ils sont associés à la démarche et, dans le meilleur des cas, consultés ponctuellement.

Ainsi, le maître d'ouvrage originel du projet en demeure l'unique maître. Le responsable politique qui soutient la mise en œuvre, garde le pouvoir décisionnaire. Contrairement aux recompositions attendues, nous assistons dans toutes les expérimentations à un renforcement de la maîtrise d'ouvrage classique et à un recentrement autour du pouvoir politique local. L'introduction de l'environnement dans le cadre bâti existant est l'occasion de rendre plus visible encore ce processus de renforcement en œuvre par ailleurs. Le travail commun qu'exige une approche globale de l'environnement, ne conduit pas à une parcellisation de la maîtrise d'ouvrage et des responsabilités politiques entre différents échelons décisionnels ou entre institutions d'un même territoire. Il ne donne pas naissance à une maîtrise d'ouvrage multipolaire ou à un pouvoir politique local à « plusieurs têtes ».<sup>3</sup>

(3) Au sein de ces expérimentations, les organismes contributeurs amendent financièrement les actions dans le cadre d'une politique générale qui leur est propre. L'ADEME apporte ainsi sa contribution dans la mesure où un projet vise la réduction de la consommation d'énergie ou un meilleur traitement des déchets.

## CONCLUSION

Dans un contexte de décentralisation juridique, de délocalisation économique ou encore de mobilisations citoyennes contre les décisions nationales et globales, le « local » paraît travaillé par des processus d'investissement paradoxaux. Parmi les acteurs de ces investissements, les techniciens locaux et autres acteurs intermédiaires participent à donner sens au local de différentes manières. Par leur lien fort avec leurs pairs des organismes centraux, ils jouent dans la reconstruction de liens entre un Etat central et ce « local » inaccessible. Même si « chaque instance territoriale développe une véritable stratégie, enrichit ses interventions, sans pour autant être en mesure d'assurer un "monopole territorial", tant fonctionnel que politique » (Estèbe, Behar, 2004), ces acteurs intermédiaires donnent corps au local pour nombre de responsables nationaux en confortant des points de dialogue sur le registre technique.

Ces techniciens locaux et nationaux, en multipliant leurs réseaux, leurs appartenances et leurs échanges, complexifient en même temps la mise en œuvre de politiques publiques (notamment nationales). En effet, ils renforcent le recours à des références, méthodes, outils en vogue dans des cercles nationaux et internationaux, tout en confortant les spécificités locales des problèmes que ces méthodes ou ces références sont supposées traiter. Il en résulte un jeu subtil et complexe sur les identités construites autour du local. Pour schématiser, il semble que les articulations entre ces références trans-territoriales et les problématiques locales sont nécessairement portées par des techniciens aux identités organisées en étages successifs, en passeurs en chaîne. En même temps, ces identités ne sont jamais définitivement figées. Changeantes, elles sont légitimes dans certains lieux et sous certaines conditions pour trouver dans le local un sens à ce qui agite d'autres sphères. Elles perdent toute légitimité dès lors qu'un glissement, parfois infime, s'opère dans cette architecture des relais et des passeurs. Dans tous les cas, ces ancrages dans le local dépendent d'un rapport vécu aux expériences locales.

Au-delà de ces premières conclusions, cette rapide exploration ouvre en même temps sur des hypothèses théoriques intéressantes.

Dans le discours, le « local » est substantialisé, réifié, voir personnalisé. Il est tantôt un périmètre géographique, tantôt un terrain d'application d'une politique. Il est parfois le contenant de ressources et d'autres fois, un personnage qui agit, résiste ou s'exprime.

Parallèlement à cette réification et cet anthropomorphisme, le « local » dans l'action et la décision est moins substantiel. Il est plus instrumental puisqu'il est convoqué dans la parole et dans le faire pour aider à organiser ce dernier, à en communiquer les fins et parfois à en transmettre le sens.

L'exploration des expérimentations *RUE 2000* illustre cette utilisation variable et changeante du « local » en fonction de ce que l'on souhaite exprimer. Le local sert à formuler une position de principe, par exemple pour l'opposer au national. Il est sollicité pour désigner un ensemble de personnes, d'objets et de rapports qui les lient (ville, région). Il est utilisé pour revendiquer une appartenance dans le monde politique ou professionnel. Dans ce dernier cas, l'instrumentalisation du « local » est totale puisque le même responsable politique jouera de cette appartenance pour asseoir une position dans la scène politique de sa région et vis-à-vis de ses collègues à l'échelon national.

## BIBLIOGRAPHIE

- Angers-Habitat** (2000),  
*Projet d'expérimentation REAU – Angers*, 12 p.
- BEHAR D.** (2000),  
« Les nouveaux territoires de l'action publique »,  
*in Territoires sous influence*, ACADIE.
- BEHAR D., ESTEBE P.** (2004),  
« Décentralisation ou fin des monopoles territoriaux ? »,  
*in L'état des régions françaises*, La Découverte.
- BEHAR D., ESTEBE P., EPSTEIN R.** (1998),  
« Les détours de l'égalité. Remarques sur la  
territorialisation des politiques sociales en France »,  
*R.F.A.S.*, n° 4.
- CAPE** (2000),  
*Projet d'expérimentation Caserne Fieschi – Vernon*, 35 p.
- CETE DE L'OUEST** (2004),  
*Rapport de suivi 1 - Expérimentation d'Angers*, 18 p.
- CETE DE LYON** (2004),  
*Rapport de suivi 1 - Expérimentation de l'Hôpital  
Le Vinatier*, 21 p.
- CETE NORD - A** (2004),  
*Rapport de suivi 1 - Expérimentation d'Avion*, 30 p.
- CETE NORD - B** (2004),  
*Rapport de suivi 1 - Expérimentation de Lille*, 34 p.
- COMAILLE J., JOBERT B.** (dir.) (1998),  
*Les métamorphoses de la régulation politique*, L.G.D.J.
- C.S.T.B.** (2004),  
*Fiche Descriptive, Expérimentation Vernon*, 2 p.
- DEVALIÈRE I., COLOMBART-PROUT M., DARD P.**  
(2003), *Méthodologie d'évaluation des  
expérimentations RUE 2000*, 15 p.
- DEVALIÈRE I., COLOMBART-PROUT M., DARD P.**  
(2004), *Première synthèse intermédiaire de  
l'évaluation RUE 2000*, 25 p.
- DEVALIÈRE I.** (2004),  
*Analyse du projet RUE 2000 appliqué à la ZAC de la  
caserne militaire Fieschi à Vernon*, fiche descriptive, 7 p.
- DEVALIÈRE I.** (2004),  
*Analyse du projet RUE 2000 appliqué à la ZAC de la  
caserne militaire Fieschi à Vernon*, fiche analytique, 25 p.
- DURAN P., THOENIG J.-C.** (1996),  
« L'Etat et la gestion publique », *RFSP*, Volume 46, n° 4.
- ESTEBE P.** (2004),  
*L'usage des quartiers. Action publique et géographie  
dans la politique de la ville (1992-1999)*, L'Harmattan.
- FAURE A.** (2001),  
« Dynamiques intercommunales, leadership  
et territoire. Le pouvoir local change-t-il les  
politiques publiques ? », *in Sciences de la société*,  
n°53, mai 2001, pp. 11-19.
- FONTAINE J., LE BART C.** (1994),  
*Le métier d'élu local*, L'Harmattan
- FRIEDBERG E.** (1993), *Le pouvoir et la règle,  
Dynamiques de l'action organisée*, Le Seuil.
- GAUDIN J.-P.** (1999),  
*Gouverner par contrat. L'action publique en question.*  
Presses Sciences Politiques.
- HASSENTEUFEL P.** (1995),  
"Do policy network matter ? Lifting, descriptif  
et analyse de l'Etat en interaction », *in LE GALES P.,  
THATCHER M.* (sous la dir. de), *Les réseaux de  
politique publique, Débat autour des policy networks*,  
L'Harmattan.
- JOBERT B., MULLER P.** (1989),  
*L'Etat en action*, PUF.
- ORGEÇO** (2000),  
*Projet d'expérimentation quartier de la République –  
Avion*, 28 p.
- PUCA** (2000),  
*Texte de l'appel d'offres « Renouvellement Urbain  
et Environnement »*, 11 p.
- SOUAMI T.** (2004),  
*Renouvellement Urbain et Environnement, Synthèse de  
la première phase de suivi*, CSTB – PUCA, 54 p.