

# INTA 35

Lyon et Grenoble - France

CONGRES MONDIAL  
DU DEVELOPPEMENT URBAIN

6-10 Novembre 2011

## Métropoles : voisinages et politiques d'alliances

« Exit, Voice and Loyalty »

### Conclusions du Congrès INTA35 par

**Jean Michel Evin**, Directeur de l'agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise et  
Membre du Conseil Scientifique de l'INTA

**Roy Adams**, Directeur Entity Partnerships, Royaume-Uni

### Bilans et perspectives

Avertissement : ce document constitue un relevé synthétique des travaux du 35<sup>e</sup> congrès de l'INTA, forcément réducteur compte tenu de la richesse des débats et de la multiplicité des lieux.

Le 35<sup>e</sup> congrès de l'INTA constituait une invitation à capitaliser, réfléchir et échanger autour des interactions qui font un espace métropolitain.

Quatre champs principaux de questionnements étaient repérés, l'identité et l'image, la mobilisation des ressources et compétences, les coopérations et alliances et enfin les mobilités et services.

Ce 35<sup>e</sup> congrès tentait également d'innover en portant au débat la maille des métropoles dites « intermédiaires » ou « régionales » afin d'établir si des caractéristiques propres à ce modèle pouvaient être mises en évidences.

Les travaux du 35<sup>e</sup> congrès de l'INTA se sont déroulés sur cinq jours à Grenoble et Lyon et ont pu bénéficier de ce fait de la présentation des réflexions autour des dynamiques métropolitaines en voie d'organisation autour de ces deux grandes agglomérations de Rhône-Alpes.

Au cours des travaux du Conseil Mondial du Développement Urbain (CMDU), Gérard Collomb, Président du Grand Lyon, et Marc Baïetto, Président de la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole (Metro) se sont attachés à exposer les défis qui doivent mobiliser les métropoles : le défi économique, le défi démographique et social et le défi de l'organisation territoriale urbaine.

Sur ce dernier point, Marc Baïetto et Gérard Collomb ont souligné que la métropole s'organise de fait ; il est donc décisif de disposer de cadres de coopération adaptés, modernes, qui ne renvoient pas forcément à la création d'une collectivité supplémentaire.

Cette nouvelle dimension d'un pilotage partagé, en réseau, doit permettre d'aborder les différentes échelles de la métropole : la multipolarité d'agglomération, les pôles métropolitains - réseaux d'agglomération et les coopérations avec les grandes villes européennes et mondiales.

Dans les deux cas, à Grenoble et à Lyon, l'impératif d'un projet métropolitain qui serve de cadre de référence, ancré dans les réalités du grand territoire et ouvert aux autres, est en voie de construction. Le challenge à relever est à la mesure des enjeux, avec l'objectif d'articuler pleinement rayonnement territorial et intégration sociale et de s'attacher à l'identité propre des différents territoires.

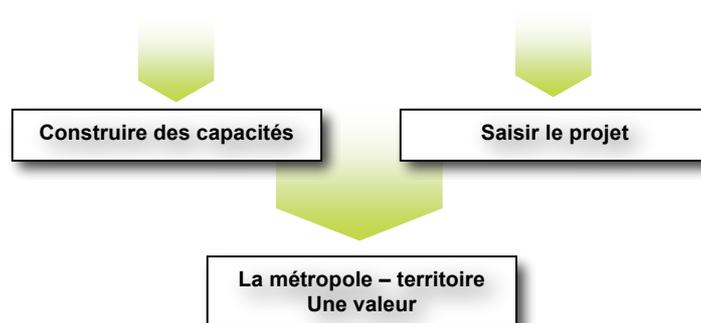
Les débats du CDMU ont souligné par ailleurs un certain nombre de défis qui concernent la métropole :

- Au plan général, la démographie, la question sociale, économique, écologique, énergétique, numérique mais aussi les enjeux culturels, de citoyenneté, de démocratie, ...
- Plus spécifiquement, au plan urbain, l'organisation de la ville, la densité, la mixité fonctionnelle et sociale, la sécurité, ...

Devant l'importance de ces défis, l'impérative nécessité de la réhabilitation d'une politique du long terme et de l'anticipation a fait consensus. **Cette réalité milite pour un pilotage renoué de ces territoires métropolitains compte tenu des impacts des décisions prises ou non prises, ... et de leurs effets dans 10, 20, ...ou 50 ans.**

Derrière des échanges souvent intenses compte - tenu de la diversité des expériences, deux questions centrales rassemblent les participants :

- **L'homogénéité des processus à l'œuvre dans les territoires métropolitains,**
- **La question des capacités à construire pour relever le défi de la complexité de ces constructions nouvelles.**



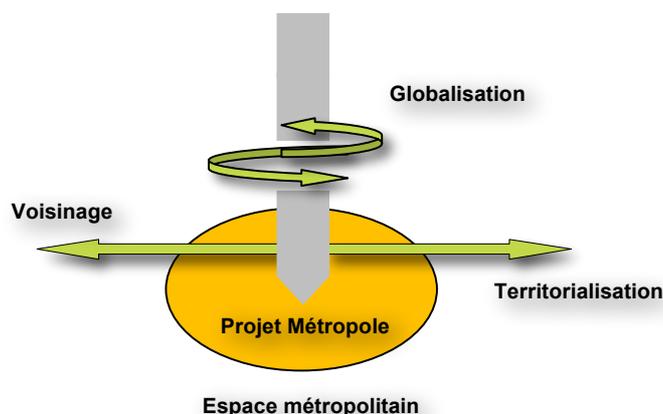
Les séances plénières introductives préparaient le travail détaillé en conférence urbaine. Elles ont permis :

- De planter le décor à partir d'images très contrastées de la métropole réalisées sur les cinq continents.
- D'interpeller les participants à partir d'un propos introductif

**Le thème de l'économie** a vu la crise s'inviter dans le débat !... A partir d'une interrogation de départ sur les échelles du projet et l'enjeu des coopérations, les échanges se sont centrés sur les effets de la crise et ses conséquences.

Au final, les facteurs qui caractérisent le plus précisément les métropoles se résument plutôt à la notion de risques (prospérité, pérennité, ..) et aux leviers d'action à définir (adaptation, rapidité, ...).

La métropole de taille intermédiaire (régionale ?) apparaît encore plus concernée par les questions de voisinage et d'arrière - pays et doit intensifier et valoriser la qualité de ces partenariats et coopérations.



**Autour du défi de la cohésion sociale**, s'est matérialisée une interrogation sur l'affaiblissement de l'État, la « faillite » des marchés et une hypothèse de métropole intermédiaire qui serait « plus humaine » (?)

A partir des mots clés d'habitabilité, de droit à la ville, de représentations, diverses présentations de projets locaux, très semblables, interpellent sur l'importance de récits métropolitains construits globalement, faisant de la dimension sociale un élément constitutif du projet (pas seulement des projets rayonnants).

Lors de cette séquence l'enjeu **du « CO »** est apparu comme central (coproduire, coréaliser, collaborer, coopérer, ...).

**Enfin la question environnementale** a permis de compléter l'équation des enjeux avec les paramètres de la mobilité et de la proximité, à partir des expériences de plans climats énergie territoire présentées. (le défi de l'éducation !)

---

Le débat citoyen de la soirée a réuni à Grenoble un public nombreux ; les témoignages d'européens (Vienne, Madrid, Turin) ont mis en évidence :

- Une flamme pour le collectif à partir d'initiatives de proximité diverses
- La crise de confiance avec le politique
- ... avec quand même un discours sur le long terme, une envie de récit métropolitain (mais il faudra du temps)
- ... dans la réalité l'échelle locale est plus propice à la mobilisation.

---

Les conférences urbaines s'inscrivaient dans la continuité des séances plénières, elles étaient abondamment illustrées d'expériences et témoignages très variés qui constituent une grande richesse du 35<sup>e</sup> congrès (Lyon – Bourgoin, Grenoble – Voiron Brno, Bogota, Malmo, Madrid, Turin, Vienne, Lyubjana, Ispahan, Annecy, Québec, Les Açores, La Réunion, St Petersburg, New York, Bonn, Tainan, Rotterdam, Lisbonne, Portland, Cotonou, Medellin, Tallin, Aberdeen, Shangai, Lima Nord, Hambourg, ...). Elles ne sont pas reprises dans les synthèses ci-après.

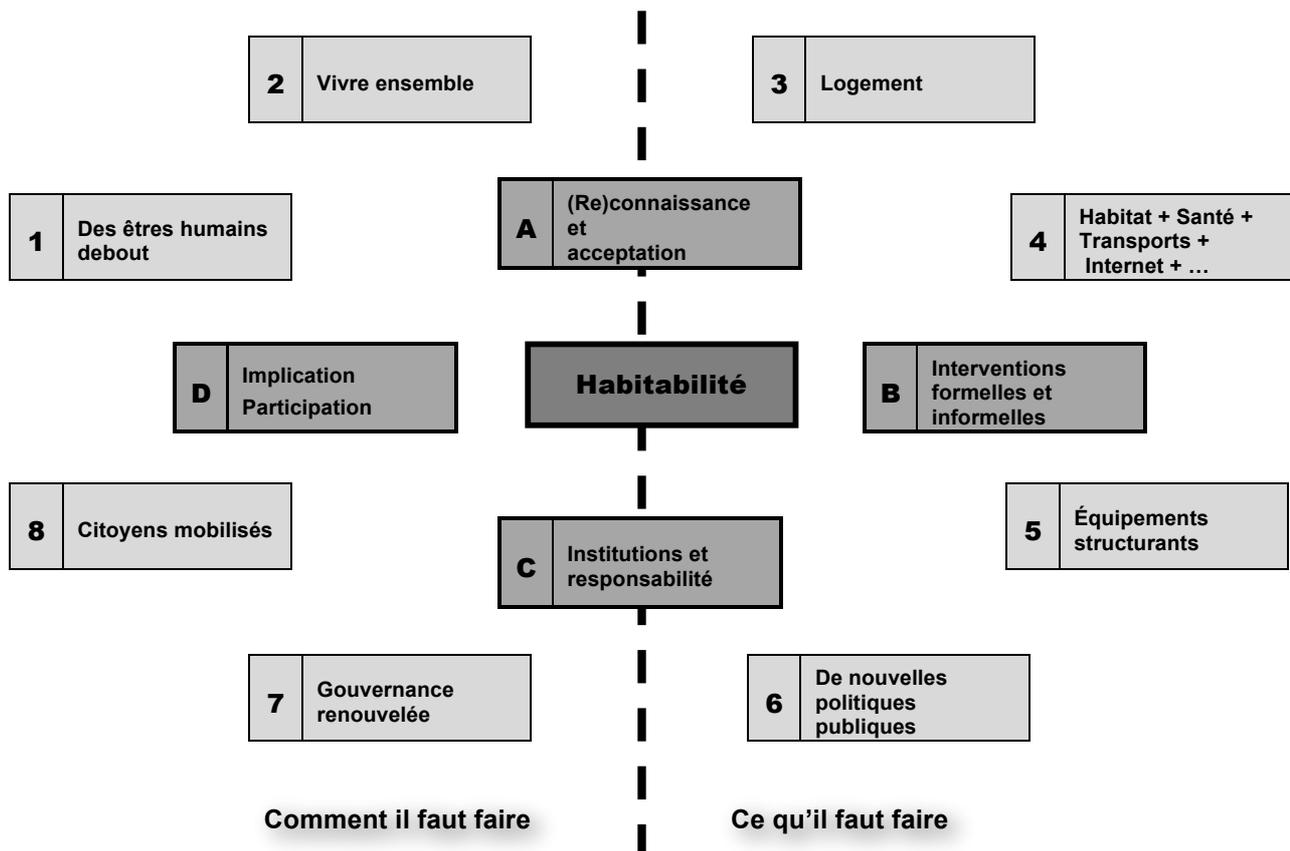
**La première conférence urbaine abordait les enjeux de la métropole, des coopérations et du partenariat.** Très vite, les questions des échelles de la métropole ou de sa taille ont été remplacées par une image de « Médiapole » ou métropole médiatrice à partir de la nécessaire articulation périmètre – construction de la métropole – citoyen.

C'est la construction du projet dans ses différentes dimensions qui apparaît centrale, avec la nécessité de dépasser les stéréotypes.

A ce titre, la question de l'adaptation de l'ingénierie à cette situation nouvelle, de l'importance des sciences de la coordination, de l'organisation et du lien apparaît décisif simultanément au rôle central du politique.

**La conférence urbaine sur la métropole sociale et solidaire a permis d'établir une grille de positionnement. (Ci-après)**

Les métropoles intermédiaires deviendront plus sociales et solidaires si ...



Plusieurs conclusions ont émergé de cette conférence :

- Une vraie grande envie à agir, avec la nécessité d'articuler en continu cette question de l'intégration dans le projet, en faire une force.
- Une interrogation autour de la convocation du citoyen ... avec en germe la préfiguration de nouveaux acteurs politiques.
- ...

**La troisième conférence urbaine portait sur les questions de développement économique, de mobilité et de services.**

Les débats ont permis de dégager plusieurs tendances :

- Un changement de statut des villes avec des territoires qui deviennent des vecteurs de la production de richesse (notion de projet métropolitain intégré)
- Des stratégies de développement économiques ... très ou trop semblables, villes créatives, villes de la connaissance, labels, ... Des retours à la notion de ville productive.

- Des nouveaux acteurs de plus en plus déterminants et influents, les grands opérateurs de services.
- L'enjeu du citoyen – usager dans le décalage technologique.

**La quatrième conférence urbaine traitait des enjeux particuliers des espaces métropolitains et du tourisme à partir de deux situations contrastées :**

- La métropole territoire
- Les espaces insulaires

Dans la première situation, les conclusions des observateurs participants ont établi deux scénarios, endogènes ou exogènes avec la question quels facteurs accélérateurs du changement ?

Dans les différentes situations, les ingrédients sont les mêmes : aborder la question du tourisme en terme de filière économique et amener tous les acteurs à s'approprier le projet (chacun perd en vulnérabilité ce qu'il gagne dans le processus commun).

Plusieurs perspectives se dessinent autour de la combinaison des éléments (diverses natures d'espaces, urbain-rural, ville-nature et culture, ...). Le tourisme comme facteur clés du développement.

Dans le cadre insulaire le déterminant territorial est central, il doit être en capacité d'innover, de créer une légitimité nouvelle.

## Synthèse générale

► **Les constantes du Congrès, des ingrédients pour la fabrique du projet métropolitain :**

- Le constat d'une certaine homogénéité des processus à l'œuvre dans les territoires métropolitains (échange d'expériences,...),
- L'impérative nécessité des capacités à construire pour relever le défi de la complexité de ces constructions nouvelles, avec les enjeux associés de la formation et des moyens,
- L'objectif de définir un projet métropolitain ancré dans le temps long du territoire, avec plusieurs dimensions : rassembler le plus grand nombre et construire le sentiment d'appartenance, considérer le territoire comme une valeur économique, et faire de la dimension sociale et humaine une composante à part entière du projet,
- Réhabiliter une politique du long terme à caractère prospectif, Les décisions qui impactent l'avenir sont à prendre aujourd'hui,
- Sortir des chemins de dépendance des discours et projets « convenus, chaque territoire a son identité,
- Aller vers des modes de pilotage politiques innovants, partagés, en réseaux associant partenaires publics et privés,

### ► La métropole intermédiaire :

- Une métropole « médiapole », plus humaine dont on peut saisir le projet en construisant des coopérations de voisinage renforcées,  
L'enjeu de l'ingénierie et de son adaptation avec les nécessaires évolutions est crucial, aller vers une plus grande « hybridation » des acteurs qui construisent le projet métropolitain sans délai sera décisif.

**Jean Michel Evin,**  
Directeur de l'agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise  
Membre du Conseil Scientifique de l'INTA

### « Exit, Voice and Loyalty - Tendances, questions et réponses »

*« Il y avait environ 100 personnes formant une congrégation dans la salle des fêtes du village, un mélange plus ou moins égal d'hommes et de femmes. Cela correspondait au nombre total de propriétaires de maisons dans la communauté. Ils s'étaient réunis pour leur assemblée annuelle afin de voter le budget municipal annuel. Il y avait une longue liste de points à l'ordre du jour, mais ce sont les points sur les investissements importants en capital qui ont retenu leur attention:*

- *Au sommet de la liste se trouvait l'acquisition d'une nouvelle camionnette pour les pompiers. Ce serait leur première, les incendies ayant été combattus jusqu'alors par des chaînes de personnes passant des seaux d'eau de main en main quand un incendie éclatait dans une des maisons en bois;*
- *Le deuxième était la construction d'une école pour accueillir le nombre croissant d'enfants;*
- *Et le troisième représentait les matériaux et les coûts du travail pour refaire la rue principale qui traversait le centre du village.*
- *Certaines autres dépenses préoccupaient aussi - un défraiement pour l'assistant du maire et bien sûr si l'école devait être construite, un budget serait nécessaire pour un enseignant.*

*Le débat fut passionné, dès que certains ont commencé à s'interroger sur la nécessité de toutes ces dépenses. Trois personnes quittèrent la réunion : EXIT. Quelques autres ont affirmé qu'ils n'étaient pas écoutés: VOICE. La majorité resta pour voter le budget et proposa de trouver l'argent pour financer les dépenses croissantes de leur communauté grandissante grâce à la vente de terrains - LOYALTY. »*

La date de la réunion était 1664 et le lieu était "Harrisville New England", maintenant connu comme le New Hampshire dans ce que sont devenus les États-Unis d'Amérique.

Il y a beaucoup d'autres exemples de la démocratie en marche, mais j'ai choisi celui-ci, raconté par un délégué lors de notre conférence, comme un moyen de démontrer que les problèmes dont nous avons discuté au cours des derniers jours ne sont pas nouveaux. Ce sont les défis auxquels toutes les communautés sont confrontées à mesure qu'elles évoluent

et qui doivent être respectées dans la recherche sans fin pour ce que nous appelons «Qualité de vie»

Bien sûr, le cadre de référence change constamment. Beaucoup d'intervenants ont mentionné le contexte mondial dans lequel nous vivons aujourd'hui. Un petit nombre de délégués ont cité des chiffres de la population mondiale et d'autres ont fait référence aux menaces posées à la planète Terre par notre population croissante et par la consommation insatiable de ressources. Je ne peux pas résumer l'ensemble des questions abordées par les délégués à la conférence. Je n'ai pas produit un résumé des séances plénières et des conférences urbaines. Je vais donner tout simplement un certain nombre d'observations, de contradictions et de défis provoqués par des discussions très stimulantes au cours des derniers jours. En structurant mes commentaires, j'ai légèrement changé l'ordre des mots du titre.

## **VOICE**

Jusqu'aux années 1960 dans le monde développé, les gens faisaient en général - ce qu'on leur disait de faire. Les gouvernements faisaient des lois, prenaient des décisions et votaient des budgets financés avec l'argent des impôts, le tout pour le bien commun des hommes et des femmes. Parfois, il y avait des désaccords organisés, mais en général la démocratie a fonctionné de cette manière. La participation publique était considérée comme une pratique éclairée dans les cercles de la planification urbaine, mais était souvent uniquement symbolique «Ne nous dites pas quoi faire, nous sommes les experts. Mais n'hésitez pas à commenter. »

L'avènement de la télévision, l'utilisation croissante de la téléphonie et les technologies sans fil a commencé à changer les moyens de communication. Mike Berners-Lee, un chercheur américain travaillant au CERN a développé le World Wide Web qui est devenu l'Internet et la vie de chacun en accédant à la technologie a complètement changé. Le développement des applications et systèmes pour gérer les réseaux sociaux a radicalement modifié la façon de communiquer - comme cela a été démontré avec tant de force par le «Printemps Arabe».

«Participer» n'est pas une option supplémentaire. C'est un principe fondamental de la façon de faire les choses. Et il est clair, à partir des nombreux exemples cités, que la consultation n'est pas seulement réalisée lorsque les propositions sont des projets et ensuite marquées du sceau municipal ou du gouvernement; les citoyens demandent à être impliqués au moins trois moments :

1. Celui de la définition des enjeux
2. Quand se discutent les projets de plans, et où s'échangent les idées et propositions sur les questions à résoudre
3. Avant d'arrêter programmes et plans

Il n'y a pas de court-circuitage de ce processus. Il est long et coûteux, mais il présente trois grands avantages. C'est d'abord un moyen de « récolter » des idées. Puis une façon d'encourager les avis favorables et défavorables. C'est enfin un moyen efficace de parvenir à un consensus sans lequel la mise en œuvre et la pérennité ne pourraient être atteints.

## **LOYALTY / loyauté**

Nous avons pris ce mot pour désigner les alliances et l'identité dans les sociétés urbaines. En effet, «identité» a sans doute été le mot le plus utilisé durant le congrès. La «crise d'identité», si on peut l'appeler ainsi, paraît la plus évidente lorsque les agglomérations ou les groupements urbains se réunissent pour résoudre les problèmes d'infrastructures régionales et concourir sur les marchés nationaux et mondiaux. On a trouvé de nombreux points communs sur ces questions régionales à travers les continents du Nord et Amérique du Sud, en Europe, en Afrique de l'Ouest côtière et de l'Asie.

De ces analyses, il est clair qu'il est irréaliste de penser que les gens peuvent être fidèles à une région ou sous-région qui ne dispose pas d'une géographie naturelle. Ceci peut fonctionner à des fins administratives ou d'allocation budgétaire, mais pas pour les populations. On peut être loyal par rapport à un lieu : un village, une ville, une communauté mais pas vraiment à une métropole.

Cependant, la coopération à des fins économiques ou même environnementales est vitale pour le bien-être des citoyens qui habitent ces territoires dans un monde de plus en plus concurrentiel. Les villes intermédiaires ont besoin de renforcer les connexions à ce qu'on pourrait appeler les « global gateway cities », mais doivent avoir des transports locaux pour leur développement économique, faute de quoi rien ne se passera. La dynamique de l'axe de Malmö / Copenhague est un bon exemple de collaboration qui, à travers les barrières naturelles peuvent conduire au succès économique .

La loyauté peut aussi être une idée, un concept ou un projet. La fidélité est alors à une équipe qui entretient et développe ce projet. Nous avons vu et entendu de tels cas.

## **EXIT (sortir)**

Le concept de «Exit» a plusieurs significations. Pour certains, il fait référence à l'exclusion sociale, qui continue à être un grave problème dans certaines villes, en particulier dans les villes soumises à des niveaux élevés d'immigration en provenance de pays pauvres. C'est aussi un problème séculaire, mais il est bon de rappeler que la migration vers l'intérieur peut être une riche source d'idées et d'énergie; comme l'apprentissage, c'est une question de taux et degré - de temps et d'échelle - dans l'absorption et l'utilisation de cette énergie.

Pour d'autres, «Exit» signifie choisir de sortir (comme les gens qui ont quitté la réunion de Harrisville, New England). Faire ce choix est une option radicale qui peut s'avérer impossible si une communauté doit survivre. Mais le choix de sortir peut aussi être fait pour certaines activités et pas d'autres; passer d'idées et concepts anciens à de nouvelles perspectives.

Pour le désillusionné, le choix est «rester ou partir», ou en utilisant une autre expression «Si vous n'aimez pas la chaleur, sortez de la cuisine». Si vous restez – engagez vous pour ce lieu

et son devenir. Luttons pour le changement. Tout le monde peut apporter sa contribution. Invitez chacun à contribuer et, si nécessaire, donnez leur les moyens de le faire.

Toutes les villes ne peuvent être des leaders globaux de la bio-technologie, de la green tech, de la parapharmacie ou autre. Ce qu'il faut, c'est «s'appuyer sur ses points forts». C'est un vieil axiome qui demeure valable.

Pénétrer de nouveaux marchés est plus facile grâce à la coopération, notamment pour les villes intermédiaires ou les plus petites qui n'ont pas les capacités financières ou autres à le faire seules.

Ces villes intermédiaires doivent élaborer des stratégies en collaboration avec les secteurs privé local, civique et éducatif, etc.

Je termine sur la sortie (Exit) non seulement parce l'Europe (et je suis sûr que ceux qui ne sont pas européens comprendront pourquoi je me concentre sur ce sujet) est confrontée à une énorme crise économique provoquée par la dette du secteur public et aggravée par les activités et la réaction des marchés. Quitter (Exit) la zone euro pour les dix-sept pays est une option qui, heureusement, a été rejetée par ceux qui ont compris les conséquences catastrophiques de ce choix

Les mêmes préoccupations pourraient survenir dans peu de temps pour les villes. Dans sa contribution au Congrès, Joe Montgomery, un ancien fonctionnaire de haut niveau à Londres, a parlé de l'imminence de la faillite potentielle de certaines villes au Royaume-Uni. Considérant qu'un certain nombre de commentateurs, y compris moi, ont parlé de la difficulté de financer des équipements structurants, réalité qui empêche la régénération, l'échec financier des villes aurait des conséquences encore plus graves et serait une cause importante de sortie (Exit), en masse, des investisseurs et des citoyens !

Même si nous avons soulevé ces difficultés et ces dangers, il y a eu très peu de discussions entre les séances plénières et les conférences urbaines sur les nouveaux mécanismes financiers nécessaires pour relever les défis de nos villes. Sauf peut-être dans le contexte de la ville d'Aberdeen, en Ecosse, où de nouvelles initiatives sont à l'essai, comme la dernière idée importée des Etats-Unis – la contribution sur le financement fiscal (Tax Increment Finance ou TIF) qui permet d'emprunter sur la base de produits fiscaux à percevoir. Cependant, en fin de compte, une garantie doit nécessairement être donnée par le secteur public. Des efforts supplémentaires sont requis pour explorer, par exemple, la contribution du secteur tertiaire et le potentiel de mobilisation des capitaux philanthropiques (comme dans le principe d'équité utilisée pour la dette de levier dans le secteur privé, mais avec un risque très réduit!).

L'autre point que j'aimerais aborder est qu'en comparant nos problèmes économiques et sociaux avec ceux de certains des pays les moins développés présents à la conférence. La plupart d'entre nous vivons dans une société privilégiée. Nous apprécions les libertés fondamentales recherchées par toute l'humanité (communiquer, s'associer et voter), nos conditions et les besoins minimaux sont garantis (sécurité, logement, nourriture, etc) et nous avons les deux grands atouts, les opportunités et un contexte qui encourage les entreprises à

investir.

Nous devons à ceux qui ne possèdent pas encore ces privilèges de travailler avec eux pour leur donner les mêmes chances que celles dont nous jouissons.

La valeur d'une conférence INTA est d'aborder toutes ces questions sans tabou. Nous apprenons les uns des autres. Et je dirais que, le thème du Congrès était pertinents, les débats très bien organisés, mais la plus grande valeur de cette rencontre réside dans les discussions informelles entre les délégués et les hôtes, et en particulier pour la facilité d'accès aux personnalités politiques avec lesquelles les contacts sont sans cela plus difficile. Encore une fois, nos remerciements à nos hôtes de Lyon et Grenoble qui ont permis ces échanges.

**Roy Adams OBE**  
Directeur Entity Partnerships  
Royaume-Uni