

Entre projets et stratégies

Le pari économique de six métropoles européennes

Synthèse du groupe de travail «Les modalités de mise en œuvre des stratégies de développement économique par des métropoles européennes», **Christian Lefèvre, professeur à l'Université Paris VIII**, et Anne-Marie Roméra, IAURIF

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Île-de-France

15, rue Falguière - 75740 Paris Cedex 15

Tél. : 01 53 85 77 40 - Fax : 01 53 85 76 02 - <http://www.iaurif.org>

Directeur général : François Dugény

Département Économie et développement local – Directrice : Anne-Marie Roméra

Maquette : Agnès Charles - Mise en page : Isabelle Zugetta

© IAURIF – 6.05.008 – Juin 2007 –

SOMMAIRE

Préambule	5
Introduction	7
Les métropoles européennes au cœur des transformations économiques, sociales et politiques des sociétés modernes	
A la recherche d'un nouveau mode de développement	
Une réflexion pour l'Île-de-France	
PARTIE 1 – Études de cas	9
Les études de cas : choix et grille de lecture comparée	11
Le choix des études de cas	11
La grille de lecture des projets	12
Les clés de lecture des projets	13
Barcelone : la ville comme facteur de développement économique	15
Faire du développement économique en faisant la ville	16
Un projet légitimé par une vision stratégique et un soutien politique	17
Une organisation et une démarche flexibles et innovantes	19
Venise : un parc scientifique, VEGA, pour transformer l'économie et la ville	21
Un projet qui veut changer la face économique et urbaine de la métropole	23
Un projet autonome légitimé par la municipalité	23
Un système complexe mais une gestion pragmatique	24
Le nord de Milan : la reconversion d'un territoire	27
Un développement intégré mais en rupture avec le territoire	28
Un développement porté par des autorités publiques et une vision stratégique claire	28
Une structure et une démarche originales, mêlant efficacement stratégie et opérationnel	29
Zuidas : un projet technocratique sans réelle stratégie	33
Un projet dont le contenu et l'avenir reposent sur un choix urbanistique	34
Des autorités publiques à la remorque du secteur privé ?	35
Un pilotage complexe qui exige de l'innovation organisationnelle	36
Adlershof : un projet ambitieux mené par un secteur public présomptueux	39
Un développement essentiellement économique et fondé sur l'histoire du territoire	40
Un projet contrôlé par le Land de Berlin, isolé de la métropole	41
Un encadrement public rigide mais à bout de souffle	42
Thames Gateway et les stratégies de développement du Grand Londres	45
London Thames Gateway : une ville dans la ville	46
Un projet consensuel et négocié	46
Une organisation complexe et une démarche flexible	48

PARTIE 2 – Analyse et commentaires	51
La conception du développement	55
Les points communs	55
Les points qui font débat	57
Commentaires ciblés	58
La démarche de développement	61
Les points communs	61
Les points de débat	62
Commentaires ciblés	64
Le rôle du public	65
Les points communs	65
Les points de débat	66
Commentaires ciblés	68
La question de la légitimité	69
Les points communs	69
Les points de débat	70
Commentaires ciblés	71
Conclusion	73

L'Île-de-France vient d'adopter plusieurs documents déterminants pour son avenir : le schéma directeur qui arrêtera les dispositions d'aménagement d'ici 2030, le contrat de projet qui formalisera les engagements de mise en œuvre de ces aménagements avec l'État puis avec les départements pour les six ans à venir, le schéma régional de développement économique qui définit une stratégie pour cinq ans.

L'IAURIF accompagne le conseil régional dans l'élaboration de ces documents. En tant que bureau d'études international, cet organisme a toujours privilégié dans ses approches la connaissance des expériences d'autres métropoles. C'est donc tout naturellement qu'il a mis en place un groupe de travail sur **les modalités de mise en œuvre de stratégies économiques en Europe**.

Dans un contexte de mondialisation et de compétition, les travaux du groupe de travail étaient destinés à éclairer les questionnements sur les choix (économiques et urbains) effectués par d'autres et les raisonnements sous-jacents, sur les partis adoptés pour atteindre les objectifs fixés, sur la construction de partenariats pour concrétiser leurs options...

Dans ce but, le groupe a réuni très régulièrement une douzaine de personnes, acteurs économiques, aménageurs opérationnels, responsables techniques de l'État et de collectivités locales¹.

La méthode choisie a consisté à sélectionner six projets de métropoles répondant au double objectif de revitaliser des quartiers urbains et

de repositionner leur développement économique, puis à inviter une personnalité de la métropole, témoin du projet. Au cours des séances consacrées à chaque projet, le temps de dialogue avec l'invité a été privilégié de manière à approfondir le plus possible, par le jeu des questions/réponses, la compréhension des stratégies, des innovations et des montages appliqués. Des séances intermédiaires à la présentation des projets ont permis au groupe de s'interroger collectivement sur les enseignements, sur les idées que pouvait susciter l'analyse des projets et réalisations examinés.

L'ensemble de ces travaux a été mené avec l'appui de **Christian Lefèvre, professeur à Paris VIII**, qui a contribué à la sélection des projets, préparé et animé chaque séance et, enfin, produit la synthèse des travaux dont cet ouvrage est issu.

Les invités étaient : **Ulrich Becker** (Urban Plan GmbH), **Albert Broggi** (Université de Barcelone), **Renato Galliano** (Milano Metropoli SA), **Turrido Pugliese** (Plan stratégique de Venise, commune de Venise), **Bridget Rosewell** (GLA Economics), **Willem Salet** (Université d'Amsterdam). Leur participation a été essentielle à ce travail et nous les en remercions.

¹ Ont participé à ce groupe de travail :

Valérie Aillaud (chambre de commerce et d'industrie de Paris, CCIP) Élisabeth Antonini (SEMAPA, Paris Rive Gauche), Jean-Luc Aubry-Consultant, Quentin Bardinet (Agence pour l'économie en Essonne), Patrick Beghin (EMGP Compagnie), Catherine Beylau (SEMAPA, Paris Rive Gauche), Daniel Clément (établissement public d'aménagement Seine Arche), Samuel Cucherousset (CCIP), Marie Deketelaere-Hanna (conseil régional d'Île-de-France), Emmanuelle Desthieux (CEEVO 95), Vincent Gollain (Agence régionale de développement Paris Île-de-France, ARD), Francesca Graziani (Agence de développement du Val-de-Marne), Florence Humbert (ARD), Marc Knoll (ARD), Nicolas Legrand (CEEVO 95), Évelyne Lemerrier (direction régionale de l'Équipement d'Île-de-France, DREIF), Monique Liurette (EMGP Compagnie), Marie-Claire Marchesi (CCIP), Bertrand Mary (ETD), Jean-Pierre Merlot (établissement public d'aménagement de la Plaine de France), Anne Rousseau (Caisse des dépôts et consignations), Serge Sadler (DREIF), Daphné Sandros-Pons (conseil général de la Seine-Saint-Denis), Philippe Serizier (Caisse des dépôts et consignations), Pierre Sliosberg (mairie de Paris), Jacques Stévenin (établissement public d'aménagement de Sénart), Patrick Terroir (Agence de développement du Val-de-Marne), Nathalie Verdeille (conseil général de la Seine-Saint-Denis) et six experts de l'IAURIF.

Les métropoles européennes au cœur des transformations économiques, sociales et politiques des sociétés modernes

Les métropoles européennes se trouvent confrontées à des transformations profondes de leurs équilibres économiques, sociaux et politiques depuis une bonne vingtaine d'années. À bien des égards, il s'agit d'une révolution dans les rapports qu'entretiennent nos sociétés avec l'espace et avec le temps, révolution qui a produit de nouveaux contextes économiques, sociaux et politiques, où la globalisation apparaît comme une évolution centrale.

Les métropoles s'inscrivent aujourd'hui dans un nouveau contexte économique, encore instable. La désindustrialisation a été la marque forte de la fin d'un mode de développement économique fondé sur l'industrie et le fordisme. Elle a contraint, avec plus ou moins de force et plus ou moins de bonheur, les sociétés européennes à rechercher les bases d'un nouveau mode de développement économique, et ce au moment où la globalisation apparaissait comme l'un des éléments structurants de ce développement avec notamment les transformations qu'elle apportait en produisant une nouvelle division internationale du travail.

La globalisation actuelle marche de pair avec une compétition entre les territoires fondée sur la compétitivité de ces derniers. Elle prend des formes spatiales nouvelles dont les configurations sont aujourd'hui non stabilisées et discutées. Cependant la plupart des chercheurs et observateurs s'entendent sur une montée en puissance de l'échelle globale au détriment des territoires nationaux qui n'apparaissent plus comme les espaces principaux de la régulation sociétale.

À partir de ce constat, le débat est ouvert sur l'établissement de nouveaux territoires de la régulation – villes, métropoles, régions, sous-continent, etc. – ainsi que sur les relations que ces territoires entretiennent entre eux, de nombreux auteurs insistant sur le bouleversement que la globalisation entraînerait dans la relation entre les échelles plutôt que sur la domination de l'une par rapport aux autres, ce que le terme de «globalisation» illustre.

Dans ces bouleversements, la métropole occuperait une place de choix, devenant de plus en plus l'un des territoires essentiels de la régulation économique, ce que le terme de métropoli-

sation évoque à travers trois dimensions : (1) la concentration dans les grandes villes des capacités socio-économiques de haute valeur – main-d'œuvre qualifiée, infrastructures, NTIC², etc. –, (2) la croissance des disparités entre ces métropoles et les zones périphériques, en termes de richesses, d'innovations, d'accès aux services, etc. et (3) l'extension spatiale et démographique des métropoles.

Les métropoles européennes sont également en butte à des transformations importantes au niveau social. En effet, la globalisation et la compétition entre les territoires ont profondément transformé leur organisation sociale. Même si les tendances de ces transformations sont contestées, comme par exemple la plus forte polarisation sociospatiale des plus grandes villes mondiales, selon les hypothèses de Saskia Sassen et d'autres au début des années 1990, il est indéniable, aujourd'hui, que les métropoles européennes montrent d'une part une diversité ethnique plus forte dans leur composition sociodémographique, d'autre part des tendances de crise sociale grave.

Ainsi, l'Europe et singulièrement ses métropoles doivent répondre à une pression migratoire très forte qui s'est traduite par une part de plus en plus importante de populations en provenance de tous les continents. La diversité ethnique et culturelle est aujourd'hui une réalité quotidienne pour les métropoles et surtout pour les plus grandes d'entre elles. Ceci transforme bien entendu en profondeur l'organisation sociospatiale des grandes villes, avec l'apparition de quartiers où les populations non européennes sont devenues dominantes.

Ces évolutions importantes posent aujourd'hui un grand nombre de problèmes, dont le plus englobant est probablement la crise grave d'un mode de développement et d'intégration sociale qui se traduit par des conflits sociaux nombreux et la production d'une société à plusieurs vitesses. Sans qu'il y ait, une fois encore, accord sur les formes sociospatiales que prend cette crise – et notamment sur la formation ou non de ghettos dans les villes européennes, à l'image, en quelque sorte, des métropoles nord-américaines. La question de la cohésion sociale et de son pendant, l'exclusion sociale, est au cœur des politiques urbaines actuelles.

Ces bouleversements économiques et sociaux s'inscrivent dans les systèmes politiques ur-

² Nouvelles technologies de l'information et de la communication.

bains. Ils leur sont contemporains et coproduisent, dans une relation dialectique, des transformations, là encore, fortes. La première transformation concerne l'État. En effet, même s'il y a débat sur l'importance de l'État aujourd'hui, entre retrait et recomposition, personne ne conteste une profonde évolution de son rôle, ce qui a un impact direct sur les politiques publiques. La deuxième évolution est le processus de décentralisation en cours, en Europe comme dans de nombreux pays, processus qui bien entendu renforce les collectivités locales, mais selon des configurations différentes en fonction des États et qui ne renforcent pas forcément les villes. En troisième lieu, les systèmes politiques voient l'implication de plus en plus forte de l'Union européenne, dont la présence bouleverse les équilibres précédents. Il s'ensuit, au niveau des acteurs publics, une fragmentation plus forte, dont l'organisation ne se caractérise plus, ou de moins en moins, par la présence d'un acteur central fort, position qu'occupait le plus souvent l'État auparavant.

Toutes ces transformations ont conduit peu à peu à une ouverture des systèmes d'acteurs visant à intégrer peu ou prou les milieux économiques et la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, ce que recouvre partiellement le vocable de «gouvernance». Mais ces évolutions ne sont pas sans poser de problèmes, notamment en matière de conduite des politiques publiques, de leur coordination et de leur intégration sectorielle. D'autant plus qu'est apparue relativement récemment une nouvelle dimension, celle de l'environnement, qui contribue elle aussi à modifier les cartes.

À la recherche d'un nouveau mode de développement

Il a fallu du temps pour que les élites politiques, économiques et sociales digèrent la crise industrielle et commencent à reconnaître qu'il s'agissait là de la disparition d'un monde et non simplement d'une crise passagère qui trouverait ses solutions dans l'économie industrielle elle-même. Une fois cette reconnaissance établie, il a alors fallu inventer un nouveau mode de développement, une quête qui n'est toujours pas terminée aujourd'hui, puisque les sociétés européennes traversent toujours une zone de turbulence économique et sociale.

Inventer un nouveau mode de développement repose, nous le verrons, sur des paris. Le développement des technologies et notamment des NTIC, l'émergence d'innovations dans les domaines de l'information et de la connaissance ont produit des secteurs nouveaux, capables de

se diffuser dans l'ensemble des activités économiques et sociales, une évolution que symbolisent bien les expressions «économie de la connaissance» et «société de la connaissance». Si l'on en croit de nombreuses théories relatives au développement économique et les discours d'une grande partie de l'élite économique européenne, nationale ou locale, cette économie de la connaissance serait aujourd'hui le nouveau fondement de notre mode de développement.

Parler ainsi signifie que, aujourd'hui, la matière première qui assure un avantage compétitif pour les territoires se situe dans l'immatériel (l'information, le savoir-faire, la connaissance), aidée en cela par les NTIC. Dans un tel mode de développement, l'innovation est une clé cruciale, dans la mesure où elle peut se diffuser à l'ensemble du territoire. Ce mode de développement repose donc sur des relations étroites entre centres de recherche, universités et firmes qui produisent de l'innovation et qui la diffusent dans d'autres secteurs d'activités. Dans une telle perspective, les activités porteuses de ce développement sont les activités créatives, les biotechnologies, les nanotechnologies, etc.

De nombreuses métropoles européennes ont fait leur la mise en œuvre d'un tel mode de développement, jusqu'à, pour certaines, renoncer à ou oublier leur passé industriel, pourtant toujours vivant et souvent actif. La promotion internationale des villes, leur marketing territorial, souvent assurés par des documents de stratégie, ont alors généralement pris comme slogan d'un nouveau dynamisme économique supposé ou réel les références à l'économie de la connaissance : «Manchester, City of knowledge», «London, the world's knowledge capital», «Barcelone, ville de l'innovation et de la créativité».

La plupart des métropoles européennes ont voulu mettre en œuvre ces idées. Confrontées à des problèmes de reconversion économique qui, sur le plan spatial, se traduisaient par d'importantes friches industrielles, elles ont cherché à lancer sur ces friches un grand nombre de projets de développement. Pratiquement toutes les métropoles européennes possèdent aujourd'hui un projet de développement lié à l'économie de la connaissance, mais, alors que pour certaines ce projet a bien avancé, pour d'autres il ne reste qu'un simple discours, qu'un simple slogan sans contenu et sans aucune matérialisation dans l'espace.

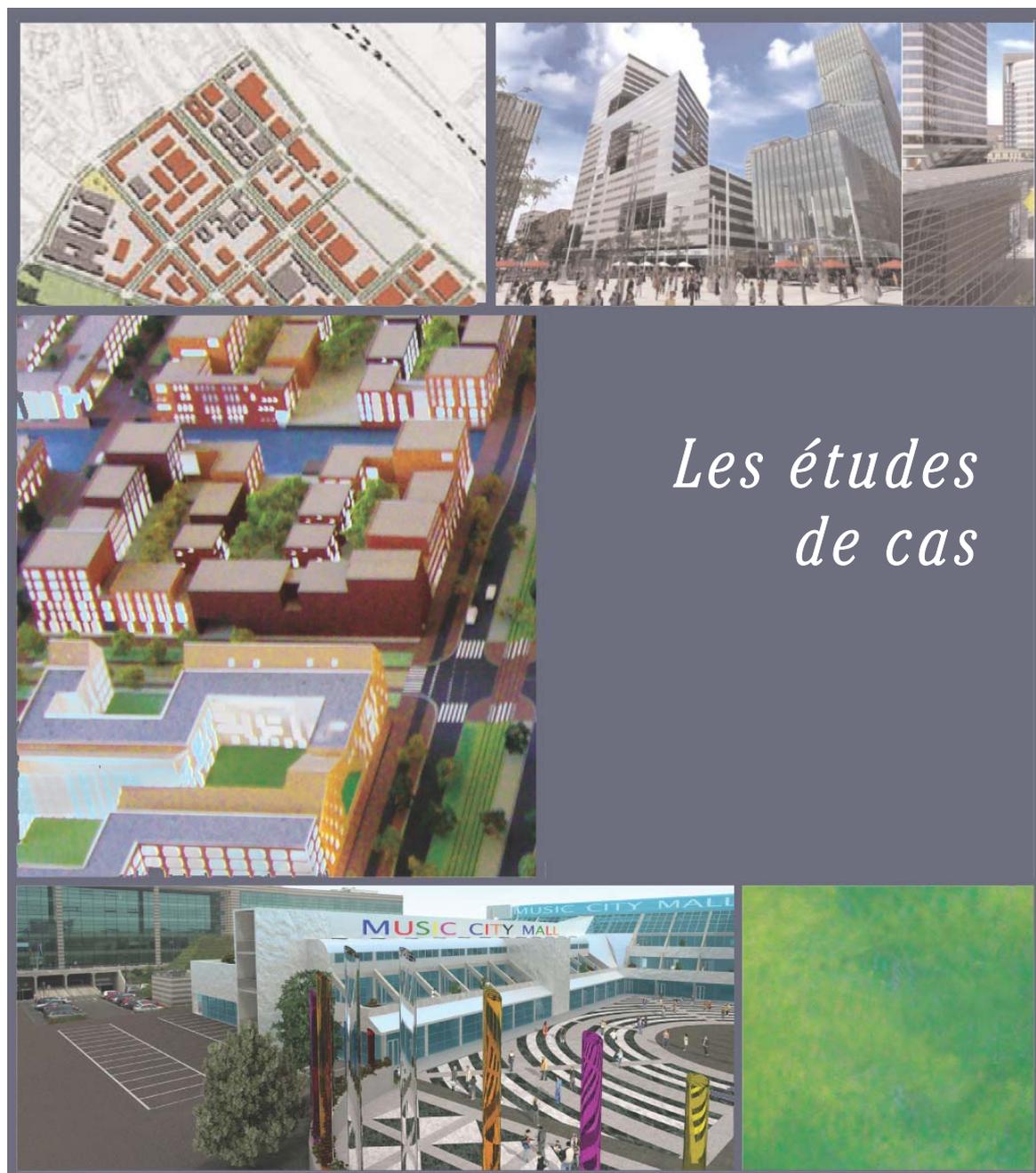
Une réflexion pour l'Île-de-France

À l'heure où la métropole francilienne se trouve confrontée, elle aussi, aux défis et transformations que nous venons brièvement de présenter, il est utile de s'intéresser aux expériences étrangères, car elles peuvent nous permettre d'interroger les problèmes, les modes de faire et de production des projets propres à l'Île-de-France. En effet, puisqu'elles sont confrontées aux mêmes situations et dans la mesure où elles ont cherché à y répondre par la production de stratégies et de projets de développement, une analyse approfondie de leurs expériences ne peut qu'être profitable, à condition que les métropoles que nous choisissons soient pertinentes au regard des spécificités franciliennes.

C'est pourquoi l'IAURIF a pris l'initiative de lancer en 2005-2006 un séminaire sur «les modalités de mise en œuvre des stratégies de développement économique par des métropoles européennes», dont cet ouvrage rend compte. À travers ce séminaire, les participants ont cherché à comprendre les situations de chaque métropole et à trouver des réponses aux questions suivantes :

- Comment les projets de développement ont-ils été élaborés ? Comment le choix du site s'est-il opéré ? Comment le projet s'inscrit-il dans l'économie métropolitaine ? Quel est le système d'acteurs ?
- Comment les projets ont-ils été produits ? Qui les pilote ? Avec quelles structures et quelle organisation ? Comment sont-ils financés ?
- Quel est le contenu des projets ? Quels ont été les critères utilisés pour le définir ? Quelles sont, dans le projet, les relations entre l'économie et le territoire ? Entre les mondes économique, scientifique, politique ?
- Quels sont les problèmes inhérents à chaque projet ? Comment les difficultés ont-elles été affrontées et/ou résolues ?

PARTIE 1



Le choix des études de cas

Pour répondre aux questions exposées préalablement dans l'introduction, un certain nombre de conditions impératives sur les caractéristiques des projets à analyser ont été retenues.

Tout d'abord, le séminaire s'est tout naturellement porté vers les métropoles ayant choisi de développer des projets s'organisant autour de la notion d'économie ou de société de la connaissance telle que nous l'avons définie. Dans ce contexte, il s'agit de projets de développement économique qui visent à poser la métropole dans la compétition territoriale au niveau européen, voire mondial.

Pour ce faire, les projets de développement à analyser doivent posséder une dimension spatiale suffisamment importante pour transformer leur économie métropolitaine ou tout au moins pour en devenir une composante significative. En outre, ces projets ne peuvent se situer sur des espaces vides, vierges d'activités et d'histoire. Tout au contraire, ils doivent, tant que faire se peut, être le théâtre d'un processus de transformation de la ville, autrement dit, ils doivent participer d'un processus de régénération urbaine, car ceci permet de lier plus fortement les préoccupations sociales aux questions économiques.

Au regard de la situation francilienne, il faut également analyser des projets de développement qui soient complexes dans plusieurs de leurs caractéristiques. Ils doivent faire intervenir un grand nombre d'acteurs de natures diverses : collectivités locales, entreprises, milieux de la recherche et de la technologie, administrations, etc. Ces projets doivent aussi impliquer des acteurs, principalement publics, à différents niveaux territoriaux, depuis l'échelon local jusqu'au national, voire le niveau européen. Ils doivent également être complexes par la diversité des activités et des secteurs de politique publique qu'ils mettent en œuvre : construction d'infrastructures et d'équipements, politiques économiques, de l'emploi, de l'habitat, de la formation, politique urbaine, dont la nécessaire intégration pose la question de la fragmentation sectorielle et de la coopération entre acteurs. Enfin, cette complexité doit donner lieu à des formes d'organisation et de gestion spécifiques (partenariats public-privé, etc.).

Par ailleurs, les projets doivent être déjà suffisamment avancés pour qu'il soit possible, si ce n'est d'en faire une évaluation, d'analyser tout

au moins un certain nombre d'actions concrètes et de réalisations. Ce n'est que dans ce cas de figure qu'il sera possible de sortir du discours sur le bien-fondé et les avantages de l'économie de la connaissance. En effet, bon nombre de métropoles européennes et mondiales ont dans leurs cartons des projets de développement fondés sur l'économie de la connaissance. Mais à y regarder de plus près, il s'agit souvent d'un affichage qui renvoie plus à du marketing territorial qu'à des réalisations concrètes. Il nous faut donc faire le tri entre les projets rhétoriques et/ou potentiels et les projets réels.

Nous ne sommes pas non plus uniquement à la recherche de projets qui sont des succès ou qui se déroulent bien. En effet, nous pouvons apprendre autant des échecs que des réussites, car d'une part il est difficile de définir ce qu'est une réussite ou un échec (par rapport à quels critères, quels indicateurs ?), d'autre part ce qui peut s'avérer comme un échec, ou tout au moins comme un projet traversant de réelles difficultés à un moment donné, peut évoluer positivement dans le temps, car les processus en cours (attirer les entreprises, par exemple) nécessitent de la durée pour être menés à bien.

Si le succès ou l'échec ne s'avèrent pas déterminants pour le choix de nos études de cas, l'intérêt des projets à retenir repose en revanche aussi sur les innovations auxquelles ils ont donné lieu, dans leur conception, dans les relations entre les acteurs, dans leur organisation, etc. Ce sera alors un critère supplémentaire de sélection.

L'ensemble des critères de sélection ainsi établis imposent des contraintes très fortes sur le choix des projets. Vient s'ajouter à ces contraintes la spécificité de la région Île-de-France au regard des autres métropoles européennes. En effet, de par son poids démographique et économique, elle se distingue fortement de toutes les autres métropoles européennes, à l'exception de Londres. De fait, elle représente avec la capitale britannique la seule métropole européenne de rang mondial. Cette spécificité rend les comparaisons avec les autres villes européennes plus délicates.

Les projets retenus

Métropole	Population (en millions)	Projet	Taille (en superficie)
Barcelone	2,9	22@barcelona	200 ha
Venise	0,9	Parco Vega	35 ha
Berlin	3,5	Adlershof	420 ha
Amsterdam	1,5	Zuidas	275 ha
Londres	7,4	Thames Gateway	Non pertinent*
Milan	3,7	Nord Milan	250 ha

* Non pertinent. Thames Gateway est un cas particulier car il ne s'agit pas d'un projet spécifique mais d'un ensemble de projets qui se trouvent sur le même territoire et contribuent tous à une transformation urbaine importante.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous avons recensé un grand nombre de projets de développement économique susceptibles de nous intéresser. Le croisement de nos nombreux critères et de la faisabilité de l'analyse (disponibilité d'informations, disponibilité des personnes compétentes) nous a permis de sélectionner six métropoles et six projets qui servent donc de base à cet ouvrage. Les métropoles et les projets analysés sont :

- Barcelone et le projet 22@barcelona
- Venise et le parc scientifique VEGA
- Berlin et le projet Adlershof
- Amsterdam et le projet Zuidas
- Londres et l'ensemble des projets englobés dans le territoire du Thames Gateway
- Milan et les projets de l'ASNM (Agenzia di Sviluppo Nord Milano / Agence de développement du nord de Milan).

La grille de lecture des projets

Dans un souci de comparaison entre les projets, mais aussi d'identification de leurs spécificités propres, nous avons opté pour une présentation analytique de chacun d'entre eux par rapport à une grille de lecture commune. Cette grille de lecture permet de saisir les points communs et les différences entre les projets, mais aussi de mettre l'accent sur les logiques d'action propres à chaque projet.

La grille de lecture a été élaborée à partir de trois ensembles d'éléments. Leurs interrelations donnent une clé de lecture de chaque projet. Les trois ensembles concernent (1) la conception du développement économique que porte le projet, (2) la légitimité du projet et (3) l'organisation et la démarche du projet. La conception du développement est essentielle, car elle définit les objectifs et le contenu du projet. La légitimité du projet est cruciale, car, en règle générale, il s'agit de projets qui prétendent transformer l'économie et même parfois la ville toute entière et qui, à ce titre, nécessitent des ressources énormes, notamment publiques, qu'il importe de justifier. L'organisation et la démarche du projet sont fondamentales, car ces projets sont complexes, ne peuvent se réaliser que sur la longue durée et requièrent donc des systèmes de pilotage délicats.

1. La conception du développement du projet.

Deux éléments définissent cette conception :

- les relations entre l'aspect économique et l'aspect urbain du projet,
- les relations entre le contenu du projet et les caractéristiques du territoire dans lequel le projet s'insère.

Le premier élément traite du lien qu'entretient le projet avec l'espace urbain où il se localise. Deux cas de figure extrêmes peuvent se rencontrer. Dans un premier cas, le développement économique est conçu comme indépendant de l'aspect urbain. On a alors affaire à un projet où la dimension proprement économique domine le développement, voire y est unique. Dans une telle conception, le développement économique est considéré comme autonome du développement urbain. Dans un second cas, il y a des liens très étroits entre développement économique et développement urbain. L'un n'est pas concevable sans l'autre et l'on fait du développement en fabriquant de la ville. Chacun de nos projets se positionne entre ces deux conceptions.

Le second élément concerne le contenu du projet. Celui-ci fait-il abstraction de la culture, de l'identité, de l'histoire économique et sociale du territoire dans lequel il se localise ? Tient-il ou non compte des activités qui s'y sont déroulées et qui peuvent s'y poursuivre ? Va-t-il jusqu'à s'appuyer sur ces éléments ou au contraire cherche-t-il à rompre avec eux ? Là encore, chaque projet se positionne différemment.

Les deux éléments ainsi précisés ne sont pas forcément liés entre eux. Ainsi, il est tout à fait concevable de rencontrer un projet qui, tout en liant développement économique et développement urbain, considère la rupture avec l'histoire économique et sociale du territoire comme nécessaire. C'est le cas de Milan.

2. La légitimité du projet.

Deux éléments sont à prendre en compte ici :

- la nature de ceux qui contrôlent le projet ;
- l'existence ou non d'une stratégie collective et ses liens avec le projet.

La nature des acteurs qui contrôlent le projet différencie fortement ces derniers. Derrière le contrôle se révèlent ceux qui en fait les dominent. Ainsi, qu'un projet soit contrôlé par des acteurs publics ou des acteurs privés a un impact important sur le contenu même du projet et sur la conception du développement économique qui le caractérise.

En second lieu, il importe de savoir si le projet apparaît isolé, autonome ou, au contraire, s'il s'inscrit dans une stratégie de développement décidée collectivement et qui, à ce titre, le légitime. Ceci est notamment important lorsque la conception du développement repose sur un pari qui ne tire sa force que de la capacité collective de le mener à bien. Là encore, chaque projet est différent.

3. L'organisation et la démarche du projet.

Il s'agit ici d'identifier les modalités concrètes de la mise en œuvre du projet. Ces modalités renvoient principalement à deux éléments : au mode d'autorité, d'une part, et aux règles et normes de fonctionnement de cette autorité sur le projet, d'autre part. Le mode d'autorité a à voir avec le caractère descendant (*top-down*) ou ascendant (*bottom-up*) de cette mise en œuvre, ce qui s'exprime par la nature du processus (imposé plutôt que négocié, concerté). Les règles et normes renvoient aux modalités de cette mise en œuvre. Par exemple, s'effectue-t-elle de manière rigide ou de manière flexible ? Les règles sont-elles transgressables ou ajustables ? Par quels instruments et arrangements ?

Si, à bien des égards, l'organisation et la démarche du projet sont tributaires de la conception du développement et de la légitimité du projet lui-même, elles ne s'y réduisent pas. Elles disposent en effet d'une relative autonomie et les spécificités de l'organisation et de la démarche caractérisent aussi le projet, parce qu'elles mettront plus ou moins l'accent sur la négociation, la concertation dans l'élaboration du projet et sur l'adaptation et l'ajustement des actions et même de certains fondements du projet. Elles laisseront également, selon les cas, une place plus ou moins grande aux stratégies propres des acteurs économiques. Ceci est important, parce qu'il faut du temps pour mettre en place ces projets et en voir les premiers résultats (le plus souvent une dizaine d'années est un minimum !) et que, durant cette période, les caractéristiques économiques, politiques et sociales du territoire où s'inscrit le projet, mais aussi au niveau régional, national et mondial, changent.

Une fois ces éléments de caractérisation des projets définis, nous pouvons alors positionner ces derniers sur une grille de lecture. C'est ce que fait le tableau ci-contre. Comme dans tout tableau de ce genre, le positionnement de chaque projet est réducteur par rapport au positionnement réel, dans la mesure où, dans la réalité, les projets sont souvent plus nuancés. Le tableau ne présente donc que des tendances. Ce sont pourtant ces tendances qui serviront de clés de lecture, ce qui n'est pas dommageable, puisque chaque projet fait l'objet d'une longue présentation où toutes les nuances pourront alors s'afficher.

Les clés de lecture des projets

Le positionnement des six projets nous permet ainsi d'identifier les six clés de lecture qui vont servir de fil à notre analyse. Nous pouvons les définir brièvement.

22@Barcelona : le projet de développement est fortement lié à la fois à la dimension urbaine et aux caractéristiques du territoire, Poblenuo. La légitimité du projet est donnée par le pilotage du public (la municipalité de Barcelone) et sa relative inscription dans le plan stratégique. Par ailleurs, le projet est mis en œuvre de manière négociée et la flexibilité est la règle.

Parco VEGA : les liens entre le projet VEGA et son environnement territorial sont forts. En outre, le projet s'inscrit dans la construction d'une nouvelle centralité urbaine. Si le projet apparaît fortement légitime du fait du pilotage par la municipalité de Venise, il reste relativement autonome des autres projets de développement économique. Si le projet, dans son déroulement, apparaît négocié et flexible, il s'agit plutôt d'une attitude pragmatique des responsables municipaux que d'une conception *a priori* de sa mise en œuvre.

Adlershof : le projet ne s'inscrit pas directement dans la fabrication d'un morceau de ville mais garde des liens significatifs avec le patrimoine économique du territoire. Le projet est fortement contrôlé par le public (le Land de Berlin) et reste largement autonome du reste de la métropole. Sa mise en œuvre est plutôt contraignante et rigide (document unique de développement).

Zuidas : les liens entre le projet, l'urbain et le territoire sont faibles. La domination des acteurs économiques privés est réelle et le projet se révèle autonome. Si sa mise en œuvre apparaît comme négociée et donne lieu à des formes innovantes de relations entre acteurs (structure de pilotage mixte), elle reste fortement encadrée.

Grille de lecture des projets de développement

Éléments de lecture	22@barcelona	Parco VEGA	Adlershof	Zuidas	Thames*	ASNM
Conception du développement						
Lien Économie/Urbain	Fort	Fort	Faible	Faible	OUI	Fort
Lien Projet/ Territoire	Fort	Fort	Moyen	Faible	NON	Faible
Légitimité						
Qui contrôle ?	Public	Public	Public	Privé	Mixte	Public
Lien Projet/Stratégie	OUI	NON	NON	NON	Faible	OUI
Organisation/Démarche						
Mode d'autorité	Ascendant	Descendant	Descendant	Ascendant	Mixte	Ascendant
Règles et normes	Flexibilité	Flexibilité	Rigidité	Mixte	Flexibilité	Flexibilité

* Thames Gateway est un cas particulier dans la mesure où il s'agit d'un ensemble de projets différents les uns des autres, il est difficile de répondre uniformément à la plupart des éléments de lecture (cf. la présentation de Thames Gateway)

Le programme COMET

Plusieurs travaux comparatifs sur les grands projets urbains en Europe ont été réalisés au cours des dernières années (voir notamment l'ouvrage *Globalized City : Economic restructuring and Social Polarization in European Cities*, co-dirigé par F. Moulart, A. Rodriguez et E. Swyngedouw en 2005), mais c'est le programme COMET qui apparaît comme le plus complet.

Le programme COMET (Competitive Metropolis : Economic Transformation, Labour Market and Competition in European agglomerations) s'est déroulé sur la période 2001-2004. Il a été financé par le 5^e PCRD³, programme «Ville de demain», de l'Union européenne. D'ambition très vaste, puisqu'il a porté à la fois sur les aspects économiques des villes, le rôle des entreprises, les relations entre le public et le privé, la construction d'indicateurs et de concepts de délimitation des espaces urbains, il nous intéresse ici, parce qu'une sous partie du programme concerne spécifiquement les grands projets urbains.

Pilotés par W. Salet et E. Gualini, chercheurs à l'université d'Amsterdam, les travaux ont porté sur des projets stratégiques dans les agglomérations d'Amsterdam, Barcelone, Berlin, Bruxelles, Copenhague, Strasbourg et Vienne. Les projets de Zuidas et d'Adlershof font partie des études de cas analysées.

Cinq dimensions des grands projets urbains ont été abordées avec des résultats que nous résumons très brièvement ci-dessous.

- L'implication du secteur privé dans les grands projets : contrairement aux discours sur la domination des grands projets par les intérêts privés, l'étude montre au contraire une faible implication du secteur privé, même si la rhétorique s'avère différente. Seul le cas de Zuidas voit une forte implication des firmes, notamment de rang international, dans le projet.
- Les relations des projets avec leur environnement régional, national et local : en règle générale, les grands projets n'ont que peu de relations avec des stratégies extérieures et rarement avec des stratégies internationales. Seuls les cas d'Orestad (Copenhague) et Barcelone (Forum des cultures) font montre de connections avec de telles stratégies.
- Les relations entre les acteurs locaux : il semble que la compétition économique entre les métropoles ait favorisé la constitution de relations de coopération entre les divers niveaux de collectivités publiques et entre celles-ci et le secteur privé.
- La pluri-sectorialité des grands projets : même si l'intégration des dimensions économiques, sociales, culturelles et environnementales fait l'objet constant des discours de promotion des grands projets, dans la réalité, cette intégration est très limitée. Ceci s'explique par la quasi-inexistence de coalitions d'acteurs porteuses de cet objectif d'intégration.
- Les pratiques innovantes de démocratie : dans la plupart des cas, la population et ses organisations sont absentes des débats sur les grands projets, alors que ceux-ci contribuent à façonner l'avenir de ces villes. Si des procédures de participation existent, elles sont généralement classiques et donc peu innovantes et peu utilisées.

Thames Gateway : il s'agit d'un ensemble de projets dont l'ambition finale est la production d'un nouveau territoire urbain. Le sens des divers projets est donné par des documents stratégiques, mais ceux-ci restent flexibles. Dans l'ensemble, c'est le pragmatisme qui domine avec des relations étroites entre les secteurs public et privé, même si ce sont les acteurs publics qui continuent à fixer les cadres de l'action.

ASNM : les projets du Nord milanais s'inscrivent dans une conception du développement économique qui le lie fortement à la construction de l'espace urbain, mais cette conception repose sur un changement de paradigme, en rupture avec l'histoire économique et sociale du territoire. Ce paradigme est mis en œuvre par une stratégie qui encadre les projets. Le pilotage est assuré par le secteur public, mais avec beaucoup de concertation et de souplesse dans l'élaboration des règles et leur mise en œuvre.

³ Programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration.

BARCELONE : LA VILLE COMME FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE



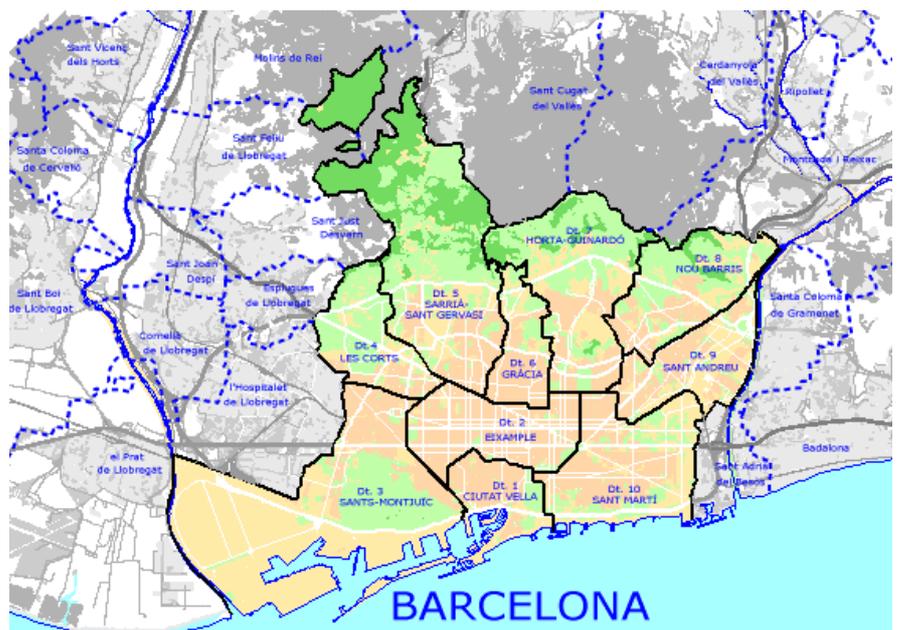
L'environnement institutionnel et financier du projet 22@barcelona

L'Espagne est un État dit de fédéralisme régional, c'est-à-dire un État unitaire où le niveau régional jouit de prérogatives qui incombent normalement à l'État central. À ce titre, la décentralisation espagnole s'est clairement faite au profit des dix-sept régions ou communautés autonomes, qui disposent de pouvoirs législatifs propres et de nombreuses compétences et ressources. En outre, les régions espagnoles sont un niveau de collectivité locale hiérarchiquement supérieur aux autres, provinces et communes. Dans le cadre de la métropole barcelonaise, il existe deux collectivités principales : la région et la commune-centre, la province n'étant qu'une structure de coopération entre les communes.

La région Catalogne est un quasi-État fédéré, à l'image des *Länder* allemands ou des cantons suisses. Elle dispose ainsi d'un pouvoir législatif et possède des compétences considérables. La région Catalogne (appelée *Generalitat*) a compétence exclusive en matière d'organisation de son territoire, des travaux publics d'intérêt régional, des transports, de la culture et recherche scientifique, de l'artisanat, du développement économique. Dans le cadre des lois nationales, elle est responsable de la législation, de la réglementation et de l'exécution dans les domaines de l'éducation (y compris les universités), la santé et les hôpitaux, l'environnement. Son budget se monte à environ 16 milliards d'euros.

La commune de Barcelone est compétente dans les domaines suivants : collecte des déchets, transports publics, eau et éclairage public, urbanisme, marchés, bibliothèques, assainissement, lutte contre l'incendie, etc. Pour assurer ces fonctions, elle dispose d'un personnel d'environ 6 000 personnes, auxquelles il faut ajouter les employés des sociétés ou entreprises qu'elle contrôle. Son budget est d'environ 1,7 milliard d'euros.

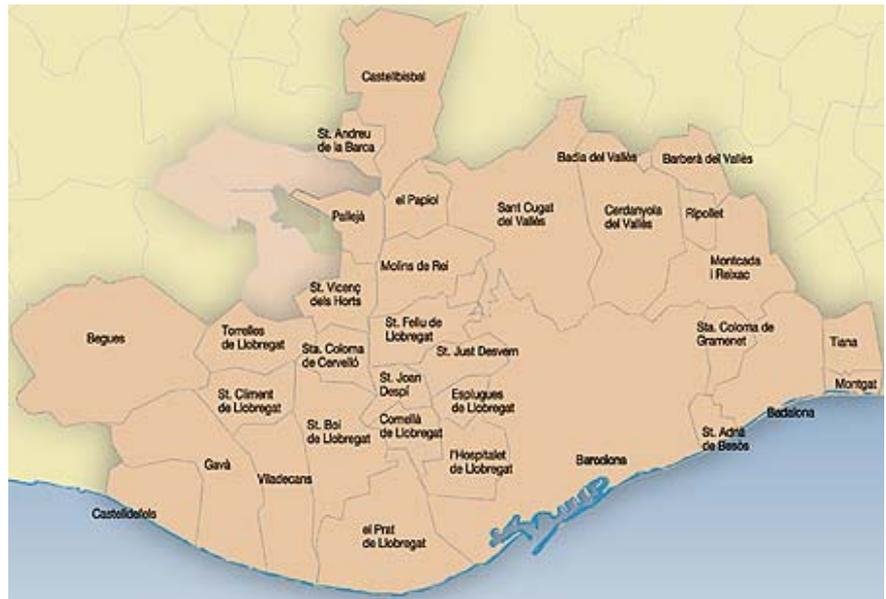
La municipalité de Barcelone est divisée en arrondissements ou *districts*. Elle en compte dix. Ils sont chacun dirigés par un conseil de quinze membres, nommés par le maire sur proposition des partis politiques, en fonction des derniers résultats électoraux dans l'arrondissement. Le conseil de l'arrondissement dispose d'un président, lui aussi nommé par la municipalité. Les arrondissements détiennent normalement peu de compétences et n'ont qu'un faible budget.



L'arrondissement de Sant Martí dans la ville de Barcelone

La métropole barcelonaise

L'aire métropolitaine de Barcelone (AMB) couvre environ 630 km² et rassemble environ 3 millions d'habitants, près de la moitié de la population de la Catalogne (6,3 millions). Elle rassemble 31 communes, dont la ville-centre de Barcelone, qui en regroupe la moitié, soit 1,5 million. Barcelone et sa métropole demeurent encore une aire urbaine où l'économie industrielle est forte, avec 20 % de la population active barcelonaise dans le secteur industriel et près de 30 % pour l'AMB. Célèbre aujourd'hui en Europe comme la ville du tertiaire avancé, Barcelone reste pour autant une ville où l'industrie compte, ne serait-ce que par les friches industrielles qu'elle possède. C'est encore aujourd'hui la deuxième ville industrielle d'Espagne.



Le projet 22@barcelona couvre environ 200 ha de friches industrielles situées dans la partie est de la ville, dans l'arrondissement de Sant Martí, dans le quartier de Poblenou. C'est une zone presque centrale, car elle se trouve à trois stations de métro du centre administratif et financier de la capitale de la Catalogne. En outre, elle sera à six minutes de la future gare TGV. Son accessibilité est donc excellente.

22@barcelona se situe en plein cœur d'une zone de grandes transformations urbaines, où d'autres projets de modernisation ont vu et verront le jour. Il en est ainsi des infrastructures du Forum 2004 des cultures, du parc scientifique de recherche en bio-médecine, du plus grand palais des congrès de l'Europe du Sud ou d'autres quartiers modernes comme celui du Frente Marítimo ou de la Nova Diagonal. Elle est aussi le point d'aboutissement de la Diagonal, avenue structurante de la ville, initiée par Cerdà.

22@barcelona est un projet de développement économique fondé sur les activités liées à l'économie de la connaissance, les «@ activités». L'objectif économique principal est de transformer cette partie de Poblenou en un district de la connaissance. L'ampleur du projet devrait, à terme, changer la géographie économique de la ville en faisant passer la part de la zone de 4 % à 15 % de l'ensemble des activités économiques de Barcelone. On comprend alors pourquoi 22@barcelona représente un projet phare de la mairie de Barcelone, car il a comme ambition de faire de cette ville une référence, un modèle d'un développement fondé sur la société de la connaissance.

Le projet a démarré en 2000. Aujourd'hui, en 2006, plus de la moitié des terrains ont été

nettoyés et réaménagés. Plus de quatre-vingts entreprises nouvelles se sont implantées, dont la quasi-totalité possèdent des activités directement ou indirectement liées à l'économie de la connaissance. Ces entreprises sont fort diverses : on y trouve des promoteurs comme Bouygues Immobiliaria, des banques comme la Caixa, le principal établissement financier de la Catalogne et l'un des plus importants d'Espagne, des médias, des grandes compagnies d'assurance (AXA), des hôtels, etc.

Faire du développement économique en faisant la ville

Dans l'optique des responsables du projet 22@barcelona, le développement économique ne se conçoit pas sans un projet de ville. Les deux sont profondément liés, car le pari est d'attirer des entreprises et organismes publics et privés grâce à la qualité urbaine. Dans cette perspective, le projet de ville et 22@barcelona intègrent l'histoire du quartier de Poblenou, toute l'histoire, aussi bien l'histoire urbaine que son histoire économique et sociale. Poblenou est, en effet, l'un des plus vieux quartiers industriels de la ville, qui a traversé comme tant d'autres une crise due à la désindustrialisation à partir du début des années 1960. Haut lieu de nombreuses luttes sociales, Poblenou a été déclaré zone où l'industrie devait rester prépondérante, ce qui lui a valu d'être classé en espace industriel, dit 22a, par le plan général métropolitain de 1976. C'est aujourd'hui tout l'enjeu du projet 22@barcelona d'assurer une transformation économique, non seulement en respectant l'histoire économique, urbaine et sociale du quartier, mais en faisant de cette histoire un élément clé du développement futur.

1. Un développement économique fondé sur l'économie de la connaissance

Le projet 22@barcelona prévoit, à terme, la réalisation de 3,2 millions de m² d'espaces productifs. Sur ces espaces devraient venir travailler entre 100 et 130.000 personnes supplémentaires, dont la plupart dans des secteurs d'activités liés à l'économie de la connaissance : un véritable bouleversement. Pour mener à bien cette transformation et en établir la cohérence, la ville a identifié sept secteurs, sept «moteurs» correspondant à la mise en place de sept *clusters*. Il s'agit de :

- 22@media, relatif au secteur audiovisuel
- 22@ICT, pour les technologies de la communication et de l'information
- 22@biocorporation, pour le secteur de la bio-science
- 22@campus, pour la constitution d'un nouveau modèle des espaces de la connaissance
- 22@entrepreneurs, pour l'attraction de talents de niveau international
- 22@technology, pour la création et le transfert de technologie
- 22@social, pour la cohésion sociale

Derrière cette identification, se révèle clairement la labellisation «22@», élément de marketing territorial.

Outre cette labellisation des entreprises qui viendront s'installer (et qui, pour certaines, se sont déjà implantées à Poblenou), ces dernières doivent et devront satisfaire à certaines règles environnementales, comme par exemple être non polluantes et peu consommatrices d'espace.

Par ailleurs, des règles sont fixées afin de favoriser l'implantation des activités @. À titre

d'exemple, les propriétaires désireux de jouir pleinement de leurs droits à construire doivent impérativement inclure dans leurs projets de construction 20 % d'activités @. En outre, 10 % des terrains sont transférés au secteur public, afin que celui-ci mette en place des équipements liés au système productif @, comme l'implantation de l'agence locale de développement, un centre de formation à l'audiovisuel, etc.

Une attention particulière est portée à la venue des universités, dans l'idée classique que le développement économique se fera par la mise en réseau des entreprises et des centres de recherche, notamment ceux liés à l'université. Dans cette perspective, l'arrivée de l'université Pompeu Fabra, dépendante de la *Generalitat*, par l'implantation de son département audiovisuel à Poblenou est un point positif.



L'enjeu est d'assurer une transformation économique en respectant l'histoire industrielle du quartier.

2. Faire du développement en fabriquant la ville

À terme, il est prévu la construction de 3 500 à 4 000 logements sociaux, la rénovation de plus de 4 500 logements, la réalisation de 75 000 m² d'espaces verts. Ces chiffres illustrent l'idée motrice du projet 22@barcelona : faire du développement économique en fabriquant la ville.

Cette ambition repose sur deux éléments : un tissu urbain compact et une mixité des usages.

Poblenou est un quartier ancien, relativement dense. Cette densité est valorisée et recherchée, car elle est considérée comme étant moins productrice de pollution et de nuisances sur l'environnement, par rapport à un tissu urbain plus diffus. L'objectif affiché est de maintenir, voire de renforcer la densité, ce qui devrait permettre que, dans quelques années, l'essentiel des déplacements entre Poblenou et le centre ainsi que les déplacements internes à la zone se fassent par des modes doux comme les transports en commun, le vélo ou la marche à pied. D'ici 2010, les responsables du projet 22@barcelona estiment que 70 % des déplacements pourraient s'effectuer de cette façon.

Dans cette perspective, des mesures spécifiques ont été mises en œuvre et permettent de renforcer la densité tout en attirant des

@activités. Ainsi, les propriétaires fonciers désireux d'augmenter leur capacité de construction sur leurs parcelles peuvent le faire s'ils acceptent d'accueillir des @activités. En échange de cet accueil, leur coefficient d'occupation du sol (COS) passe de 2 à 3.

L'autre idée est de favoriser la mixité des usages et des activités sur la zone. Contrairement à d'autres projets, 22@barcelona rejette la dichotomie, voire l'incompatibilité, entre industrie et tertiaire avancé. Bien au contraire, l'intégration entre ces deux secteurs est prônée, à condition que les industries qui s'implantent soient non polluantes. Plus généralement, par mixité, il faut entendre la coexistence d'usages dans le cadre d'une transformation de l'espace allant des activités 22a (industrielles) à des activités 22@ (société de la connaissance). Afficher un objectif de mixité implique alors de changer le zonage du plan d'occupation des sols de la zone, afin que celle-ci accueille à la fois des bureaux, des équipements et infrastructures techniques, des logements, des hôtels et des équipements publics en même temps, bien sûr, que des activités industrielles.

La mixité est envisagée à toutes les échelles, aussi bien au niveau du quartier, de l'îlot qu'au niveau d'un simple immeuble, sans plan d'ensemble préétabli. Dans ce cadre, 22@barcelona signifie le cotoiement d'activités diverses (commerces, services, artisanat, industries traditionnelles et @), réalisées par des structures diverses (grandes entreprises, PME, universités, artisans), avec des logements de natures diverses (logements sociaux locatifs ou non, résidences plus bourgeoises), fabriquant ainsi un morceau de ville.

Ce pari de la qualité urbaine comme facteur d'attraction du développement économique nécessite de conserver ce qui existe déjà, de ne pas faire table rase du passé du quartier. Cela signifie aussi qu'il faut maintenir la population sur place, car il ne peut y avoir de vie urbaine sans habitants. Poblenou est un quartier populaire dont la population résidente loge dans un habitat de densité moyenne et de qualité médiocre. Les commerces et services existants correspondent au niveau économique et social des résidents. Leur maintien et leur intégration est donc un enjeu important du projet.

La réponse à cet enjeu passe d'abord par le maintien de l'esprit du quartier, notamment à travers son héritage et son patrimoine industriel. L'industrie fait en effet partie du paysage et de l'économie locale et ceci doit continuer à être visible. En second lieu, les habitants doivent être intégrés dans les activités nouvelles qui s'implantent et ceci exige des qualifications

particulières. C'est pourquoi le projet 22@barcelona incorpore des activités de formation aux hautes technologies pour les actuels résidents.



Le choix de la mixité implique le cotoiement d'activités diverses dans un même îlot.

Un projet légitimé par une vision stratégique et un soutien politique

La légitimité du projet 22@barcelona repose largement sur une vision du futur de la ville acceptée, voire soutenue par une grande partie de la société barcelonaise. Contribue à cette légitimité un fort soutien politique de la part des autorités locales qui, de fait, en assurent le contrôle.

1. Un projet qui s'inscrit dans une stratégie collective largement acceptée

Le projet 22@barcelona repose sur un double pari : d'une part que le développement économique futur se fasse par l'économie de la connaissance ; d'autre part que la qualité urbaine soit un facteur d'attraction des entreprises. Mais les @activités vont-elles vraiment venir ? Et si oui, y aura-t-il diffusion du développement à l'ensemble de la ville, comme cela est envisagé, ou ces activités resteront-elles concentrées à Poblenou, sans effet d'entraînement ? Dans la seconde hypothèse, le modèle de développement que propose Barcelone serait un échec.

Le double pari ne repose cependant pas sur rien. Tout d'abord, le quartier de Poblenou reste une zone attractive par sa qualité de vie, ce que montre la situation actuelle. Ce n'est donc pas une simple vue de l'esprit ou une croyance sans fondement. En second lieu, les modalités propres d'organisation et de fonctionnement du projet 22@barcelona sont des éléments favorables à l'implantation des entreprises recherchées. Enfin, ce double pari apparaît accepté, voire soutenu par une grande partie de la société barcelonaise, ce que consacre le plan stratégique que nous allons développer maintenant.

Le plan stratégique de Barcelone, un exercice réussi de mobilisation collective

La ville de Barcelone jouit d'une longue histoire de planification stratégique. Le premier plan a été lancé en 1988 en préparation aux jeux Olympiques de 1992. Aujourd'hui, nous en sommes au 4^e plan, qui a la particularité de concerner l'ensemble du territoire métropolitain (AMB⁴ + cinq communes). Il a été approuvé en 2000. En fait, plutôt que d'une succession de plans stratégiques, les Barcelonais parlent de planification permanente et de plans glissants.

Le plan stratégique se structure autour de trois grandes orientations :

- un développement économique fondé sur la durabilité, l'emploi et la formation ;
- des liens forts entre mobilité et territoire basés sur un équilibre entre activités et logements et sur la durabilité ;
- la culture et la cohésion sociale (la culture comme élément structurel du développement).

L'élaboration du plan stratégique a donné lieu à une mobilisation particulièrement importante de l'ensemble de la société barcelonaise. Cette mobilisation s'effectue par le biais de trois types de structures : (1) le conseil général du plan stratégique, (2) la commission déléguée et (3) des structures d'aide tournées vers la réflexion et le lien avec les forces économiques et sociales.

Le conseil général représente l'ensemble de la société barcelonaise. Il est présidé par le maire de Barcelone et rassemble les maires des trente-six communes de l'aire métropolitaine, les présidents des structures intercommunales, les unions patronales, les syndicats, les universités, la chambre de commerce, les associations culturelles, etc.

La commission déléguée est l'organe exécutif du plan. Elle se compose de vingt-deux membres représentant les collectivités locales, la chambre de commerce, le port, la foire, les syndicats et les universités.

Les structures d'aide regroupent d'une part des commissions et groupes de travail stratégiques, où sont représentés les principales structures de la société civile, et d'autre part plusieurs comités chargés chacun d'assurer les relations avec les milieux économiques, les milieux sociaux, les milieux culturels, les associations de l'environnement, les collectivités locales, les autres plans sectoriels (culture, environnement, formation, etc.).

Le plan stratégique est un petit document d'une cinquantaine de pages. Il est très général et nécessite donc des mesures détaillées pour sa mise en œuvre.

Le plan stratégique montre une conception du développement économique assez précise. Selon lui, un développement économique fondé sur la durabilité, l'emploi et la formation se met en œuvre à partir de quatre actions directrices :

- générer, attirer et maintenir des talents de création et d'innovation ;
- construire des liens puissants entre le système productif et le monde de l'enseignement et de la recherche ;

- améliorer la qualité de vie en tant que facteur d'attraction du capital humain pour le territoire ;
- assurer un haut niveau de qualité des services publics.

À partir de cette conception, les responsables du plan stratégique ont cherché à inscrire la métropole barcelonaise dans le panorama mondial de la compétition territoriale, afin qu'une stratégie réaliste soit élaborée. Pour les Barcelonais, il est clair aujourd'hui que la grande ville espagnole est la capitale, Madrid. Il est clair que les grands sièges sociaux des firmes internationales ne s'implanteront pas chez eux, mais à Madrid. Une stratégie qui reposerait sur l'attraction des grands sièges sociaux apparaîtrait comme irréaliste et dangereuse. Au niveau mondial, Barcelone ne peut se comparer à New York et ne doit pas se lancer dans une stratégie visant à devenir ce genre de métropole.

Pour autant, Barcelone ne peut se résigner à devenir une métropole qui, de par ses qualités environnementales et climatiques, ne fasse qu'attirer les touristes et les retraités. Pour les responsables du plan stratégique, la ville-repoussoir, le contre modèle est Nice. Il faut donc une stratégie qui s'appuie sur d'autres activités.

Entre New York et Nice, la marge de manœuvre est relativement grande et la conception du développement inscrite dans le plan stratégique permet de faire des choix. Devenir la Boston européenne, autrement dit une métropole où la recherche, la création et l'innovation sont au cœur du développement, semble en revanche à la portée de la capitale catalane.

Le projet 22@barcelona s'inscrit bien dans une telle perspective. Il correspond également à la conception du développement économique énoncée dans le plan stratégique. À ce titre, il est légitime au regard d'une vision du futur de la métropole, consacrée par un plan stratégique, dont l'élaboration a mobilisé l'ensemble de la société barcelonaise.

2. Des autorités locales aux postes de commande

Le projet 22@barcelona est piloté par les autorités locales et, au premier chef, par la municipalité de Barcelone. C'est par son omniprésence et par le contrôle que la ville exerce sur les organismes de pilotage que la légitimité du projet est acquise tout au long de son déroulement, ainsi, bien sûr, que la garantie de sa réalisation. C'est par l'action conjointe des autorités publiques (municipalité et région) ainsi que par la participation de nombreux établissements publics que le projet a pu voir le jour et se développer.

En novembre 2000, dès le démarrage du projet, la municipalité de Barcelone crée la société 22@barcelona SA, organisme de droit privé qu'elle contrôle totalement. 22@barcelona SA a en charge le pilotage de l'ensemble de l'opération, c'est-à-dire le développement du site (aménagement de 35 km de voirie, acquisition de 240 000 m² de terrain et leur transformation en espaces verts, logements, équipements divers). C'est cette société qui approuve les différents plans de restructuration des diverses opérations. Elle joue également le rôle d'une agence de développement en assurant la promotion du site en Espagne et dans le monde. Elle doit investir plus de 80 millions d'euros, entre 2004 et 2007, dans les infrastructures et les équipements du site.

L'agence de développement propre de la municipalité, Barcelona Activa, intervient également. À travers ces deux organismes, la mairie de Barcelone est donc au cœur du projet. C'est elle qui le porte et en assure la bonne réalisation.

La région Catalogne est le deuxième acteur public fort du projet. La *Generalitat* intervient de plusieurs manières, de par ses capacités législatives et financières et aussi de par ses compétences. Tout d'abord, elle est à l'initiative du projet de bio-région dans le secteur de la biomédecine et des biotechnologies, dont le projet 22@barcelona fait partie. En second lieu, elle intervient par ses ministères. Ainsi le ministère de l'Industrie participe au financement de centres de technologie localisés sur le site de 22@barcelona. Il en est de même du ministère des Universités, de la Recherche et de la Société de l'information (DURIS), qui contribue au financement des universités et centres de recherche localisés sur le site et qui a créé des «joint ventures» avec des collectivités locales comme le «Barcelona Technology and Business Campus» en partenariat avec la province de Barcelone et les municipalités de Barcelone et de Sant Adrià del Besos.

D'autres acteurs publics, le plus souvent liés à ces deux collectivités locales, sont également présents dans le projet 22@barcelona, comme l'université Pompeu Fabra, créée en 1990 par la *Generalitat* et qui accueille aujourd'hui quelques 7 000 étudiants.

4 Aire métropolitaine de Barcelone.

Une organisation et une démarche flexibles et innovantes

La conception même du projet 22@barcelona requiert des règles de fonctionnement différentes de la pratique classique ainsi qu'une conception nouvelle du rôle du secteur public. Ces deux éléments constituent une originalité du projet barcelonais.

1. La flexibilité comme principe et comme méthode

La flexibilité a été érigée comme principe et comme méthode pour la réalisation du projet de développement. En tant que principe, ceci signifie que rien ne peut être défini à l'avance. Ainsi, il n'existe aucune définition de ce qu'est une @activité, ce qui a l'avantage de laisser aux responsables du projet une marge de manœuvre dans la sélection des entreprises qui désirent s'implanter. Flexibilité signifie également qu'il n'existe pas de recettes toutes faites, qu'il est admis que les solutions soient inventées au fur et à mesure et au cas par cas.

Ce principe a son pendant méthodologique. Ainsi, la réalisation du projet 22@barcelona exige une rupture avec la conception classique de la planification spatiale et de la production urbaine. Il n'y a pas de plan général 22@, mais un ensemble de règles établies après discussion. C'est le cas des règles de constructibilité, qui sont négociées pour chaque opération. C'est aussi le cas de la règle qui attribue un COS supérieur aux propriétaires acceptant les @activités.

Le projet 22@barcelona exige donc des règles de planification plus souples. Dans cette perspective, le plan métropolitain de 1976 n'a plus sa raison d'être dans ce secteur, car sa rigidité (seule l'implantation d'activités industrielles est autorisée) est contraire à la conception même du projet. Il importe alors d'élaborer une classification urbaine qui permette la mixité d'usage, c'est-à-dire opter pour l'abandon du zonage et de règles détaillées. Cette souplesse ne doit pas non plus s'arrêter au foncier. Elle doit aussi concerner les immeubles. Ainsi, sur le territoire du projet, les nouveaux immeubles ne doivent se conformer *a priori* à aucune condition morphologique. Il en va de même pour les édifices existants : leurs transformations ne sont soumises à aucune prescription. La souplesse doit aussi concerner le temps, c'est-à-dire que les règles doivent pouvoir s'adapter progressivement.

Pour mettre en œuvre ces principes et ces règles, les responsables du projet ont élaboré des mécanismes de transformation souples. Il existe ainsi plusieurs sortes de plans, adoptés

en fonction des situations, ce qu'on appelle des «plans secondaires». Un plan secondaire peut concerner plusieurs îlots, un seul, un morceau d'îlot, des parcelles de plus de 2 000 m², de simples immeubles. Sur l'ensemble du territoire du projet, six zones sont réservées au secteur public. Elles représentent près de la moitié de la surface totale à transformer et doivent servir aux équipements collectifs, aux infrastructures collectives et aux espaces verts. Le reste peut être aménagé soit par le public, soit par le privé par le biais de plans secondaires. Il existe pour le moment 42 plans secondaires, dont la grande majorité (31) est mise en œuvre par le secteur privé.

2. Des autorités publiques discrètes, mais efficaces

Nous avons vu que les pouvoirs publics, notamment la municipalité de Barcelone, sont fortement présents dans le projet. Ils ne sont pas pour autant interventionnistes. Ainsi, 22@barcelona SA joue principalement un rôle d'animateur, d'accompagnateur des initiatives des autres acteurs. Elle conçoit plus son rôle comme celui d'un fédérateur et d'un facilitateur de l'action collective que comme celui d'un aménageur classique. Elle est là pour s'assurer que les orientations décidées et les règles communes sont appliquées. Elle intervient comme un démarcheur (auprès des universités par exemple), comme un animateur, comme un «agent urbanisateur» (par la mise en œuvre des zones publiques du projet). Elle participe aux négociations avec les acteurs privés. Elle est certes omniprésente, mais n'agit pas directement sur le projet. Elle est un «fédérateur d'initiatives», un «intermédiaire».

Ceci exige des conditions particulières de fonctionnement et des capacités d'animation, d'écoute et de médiation, car il faut en permanence consulter les milieux économiques et sociaux sur les décisions affectant la stratégie de développement. Il est tout aussi nécessaire que le principal intervenant public, la société 22@barcelona, dispose d'une véritable autonomie dans les négociations et discussions avec les participants. Elle doit pouvoir décider facilement et rapidement, c'est-à-dire être un interlocuteur compétent et fiable pour les autres acteurs. Si elle peut être tout cela, c'est parce que d'une part il s'agit d'une petite structure, peu bureaucratique, et que d'autre part elle jouit de la confiance de l'autorité politique, qui a accepté de lui déléguer une partie de ses pouvoirs.

Conclusion

Le projet 22@barcelona apparaît, dans sa conception et son organisation, comme le produit de la culture barcelonaise, où l'innovation, la création, la capacité d'entreprendre occupent une place importante. Il s'inscrit également dans une dynamique qui a commencé dès les années 1980 avec la candidature aux jeux Olympiques, puis le Forum 2004. Il est donc fortement tributaire du passé ancien et récent de la ville.

C'est un projet dont les autorités publiques sont les instigatrices et les pilotes. Si elles sont au cœur du processus, si elles le contrôlent, elles n'en sont pas pour autant les seules protagonistes. Par leur mode d'organisation et les règles de fonctionnement qu'elles ont mises en place, elles permettent aux autres acteurs de jouer un rôle important et de participer pleinement au développement du projet.

Cependant, 22@barcelona n'est pas sans problèmes. Tout d'abord, le double pari sur lequel il repose est loin d'être gagné. Ce n'est que sur la longue durée que nous le saurons. Mais, d'ores et déjà, des difficultés apparaissent. Par exemple, les universités semblent réticentes à s'investir sur le site. La venue du département d'audiovisuel de l'université Pompeu Fabra est une exception et non la règle. Le maintien des populations et des activités traditionnelles, tout comme la venue d'un certain nombre de PME, y compris celles liées à l'économie de la connaissance, risquent fort d'être remis en cause par une hausse probable des prix du foncier consécutive à la transformation économique et sociale en cours du quartier. Sur ces deux points, qui sont pourtant au cœur de la conception même de 22@barcelona, aucune solution ne semble pour le moment avoir été trouvée.

VENISE : UN PARC SCIENTIFIQUE, VEGA, POUR TRANSFORMER L'ÉCONOMIE ET LA VILLE.



L'environnement institutionnel et financier du parc scientifique VEGA

L'Italie est un État unitaire de type «fédéraliste régional», c'est-à-dire qu'elle accorde un statut particulier aux régions. Selon la constitution, la République italienne est composée de quatre niveaux de collectivités territoriales : les régions, les provinces, les cités métropolitaines et les communes. Pour l'instant, les cités métropolitaines, autorités qui doivent coiffer les principales aires métropolitaines, n'existent pas. Par ailleurs, le système politico-institutionnel est depuis une dizaine d'années en pleine transformation, sans qu'il soit encore possible de définir avec précision le type de fédéralisme qui sera en définitive choisi.

Contrairement à la France – et c'est là un élément de fédéralisme –, il existe une hiérarchie entre les collectivités. Les régions sont ainsi au-dessus des provinces et des communes. Elles disposent d'un réel pouvoir législatif dans les limites des lois nationales et sont notamment responsables de l'organisation de leur territoire. L'État leur a transféré un certain nombre de compétences (ce sont elles, par exemple, qui gèrent les fonds structurels européens) et elles doivent en transférer un certain nombre aux autres collectivités locales. Pour ce faire, elles doivent promulguer des lois spécifiques, souvent inachevées, imparfaites, ce qui fait que les relations entre d'un côté l'État et les collectivités territoriales, les régions et les collectivités locales de l'autre, sont encore confuses et instables.

Dans le cadre de la métropole vénitienne, il existe deux collectivités locales principales : la région et la commune-centre, la province disposant de peu de compétences et d'un budget très réduit. La région Vénétie intervient dans le domaine du développement par sa politique industrielle et d'aménagement et les financements correspondants. Elle est, à bien des égards, une institution de tutelle des collectivités locales. C'est elle, par exemple, qui approuve les plans territoriaux comme le PRG⁵, l'équivalent italien de notre PLU⁶. Son budget est d'environ 12 milliards d'euros.

La municipalité de Venise est responsable de tous les services de proximité sur son territoire : urbanisme, logement, culture, transport, etc. Pour les prendre en charge, elle dispose d'un budget légèrement supérieur à 1 milliard d'euros, mais surtout elle possède un certain nombre de sociétés qu'elle contrôle en tout ou partie et qui interviennent directement dans l'aménagement et le développement économique.

L'évolution fédérale italienne s'est accompagnée de ce qu'on appelle la «programmation négociée». Il s'agit de tout un ensemble de procédures et d'instruments visant à favoriser la coopération entre collectivités publiques, mais aussi entre acteurs publics et acteurs privés, dans le but premier d'accélérer les processus décisionnels et de produire des politiques intégrées. Ainsi, deux lois de 1990 (les lois Bassanini) créent les conférences de services, les ententes et les accords de programme, à la fois procédures et instruments rassemblant les partenaires obligés (principalement les collectivités locales et leurs services technico-administratifs) et dont les décisions prévalent sur les documents et règles préalablement établis. Les lois Bassanini de 1997 ouvrent partiellement ces procédures au secteur privé.

5 Plan régulateur régional.

6 Plan local d'urbanisme.

La métropole vénitienne

Venise est la capitale de la région Vénétie, l'une des plus prospères d'Europe, avec un PIB par habitant supérieur de 22 % à la moyenne européenne. Elle est aussi le centre d'une aire métropolitaine regroupant 25 communes et totalisant 640 000 habitants. À elle seule, la municipalité de Venise en contient 270 000.

L'économie de Venise repose sur le tourisme, mais celui-ci n'est pas dominant, la ville possédant en effet une économie assez diversifiée avec un port important qui est le 5^e d'Italie.

VEGA (VEnice Gateway for science and technology) est l'un des parcs scientifiques de la région Vénétie, au nord-est de l'Italie. Son objectif est d'asseoir une partie du développement économique de la métropole vénitienne sur l'économie de la connaissance.

VEGA se situe sur la lagune de Venise, à Porto Marghera, immense zone industrielle de 2 000 ha située entre la Venise historique et la «terre ferme» dominée par le quartier de Mestre. Porto Marghera est une zone d'industries lourdes de grande dimension et de transformation de matières premières : pétrochimie, sidérurgie, chantiers navals, dont une partie est en cours de restructuration. En effet, le territoire de Porto Marghera est considérablement dégradé au plan environnemental, car il s'agit d'une véritable «bombe écologique», et au plan économique, car il a été frappé de plein fouet par la crise industrielle et la fermeture concomitante de la plupart des activités, ce qui lui a valu son classement en zone «objectif 2» pour les fonds européens.



VEGA ne recouvre qu'une toute petite partie de Porto Marghera, mais se trouve en position centrale entre l'actuel cœur historique et la zone en forte croissance de Mestre. Il jouit d'une bonne accessibilité par les transports ferroviaires, maritimes, routiers et aériens.



Le parc scientifique couvrira, à terme, une surface de 35 ha correspondant à quatre terrains contigus abandonnés entre 1990 et 1997. Ces terrains ont été réservés pour la création d'un parc scientifique par le PRG⁷ de la commune de Venise. Le terrain 1 (*area 1*) couvre un peu plus de 9 ha, le terrain 2 près de 9 ha, le terrain 3, 11 ha et le terrain 4 près de 6 ha (voir carte ci-contre).

À l'heure actuelle, le parc scientifique VEGA n'occupe que le terrain 1. L'opération a pris pratiquement une décennie et s'est faite en quatre tranches.

La première tranche (1993-1996) a porté sur une zone de 1,5 ha et a permis la réalisation d'un édifice baptisé «porte de l'innovation», à partir de la transformation d'un ancien espace de loisirs situé dans une ancienne usine d'engrais chimiques. La «porte de l'innovation» est un lieu destiné à l'accueil d'entreprises qui développent des activités d'innovation et de recherche. Aujourd'hui, plus de cent PME y sont installées. La seconde tranche (1996-1999) et la troisième tranche (1999-2001) ont concerné une même zone de 4 ha. Dans la seconde tranche, trois nouveaux édifices (à partir de la reconversion d'anciens bâtiments industriels) ont été réalisés (dénommés Pegaso, Antares et Pleiadi), où se

développent des activités liées à l'informatique et à la formation professionnelle, des laboratoires de recherche sur la météorologie et l'environnement et un centre de conférences et d'expositions.

La troisième tranche a vu la réalisation d'un espace baptisé Auriga, qui se compose de parkings et d'une place surélevée qui relie par des cheminements piétonniers l'ensemble des édifices du parc scientifique. La quatrième et dernière tranche (2000-2004) s'est intéressée à une zone de 4 ha, sur laquelle ont été édifiés deux nouveaux bâtiments baptisés Lybra et Cygnus, destinés à devenir le centre directionnel de VEGA et notamment le siège de la société Nova Marghera ainsi que les lieux d'accueil de nouvelles entreprises du tertiaire avancé (notamment PME de biotechnologie et nouveaux matériaux) et de laboratoires privés et publics (universités). Quelques entreprises de services plus classiques se sont également installées. Enfin, est prévue la construction d'une Cité de la Musique à cheval sur les terrains 1 et 3. Cette Cité devrait ouvrir ses portes en 2006.

7 Plan régulateur général.

Un projet qui veut changer la face économique et urbaine de la métropole

VEGA est plus qu'un parc scientifique. Par son ambition, il vise à changer la face économique de Venise en proposant un nouveau mode de développement. Par sa localisation, il est présenté comme la première étape d'un nouveau centre.

1. Nouvelle économie et nouveau centre

Les tendances de l'économie vénitienne, si on ne les modifie pas, vont conduire progressivement, mais sûrement, au développement du tourisme et au déclin des autres activités. La municipalité de Venise s'est alors rendu compte des risques économiques, environnementaux et sociaux que ferait courir à la ville la poursuite d'un mode de développement fondé sur un afflux de plus en plus massif de touristes et sur des activités centrées sur la consommation plutôt que sur la production.

Conscients de la fragilité économique vénitienne et de la montée en puissance de la compétition territoriale, les édiles locaux ont alors cherché à repositionner la ville à travers la restructuration et la modernisation d'un certain nombre d'espaces, dont Porto Marghera est le plus vaste.

Ceci a nécessité une véritable transformation de la vision que le pouvoir politique avait de la zone de Porto Marghera. Longtemps considéré comme un obstacle au développement de la ville, parce que symbolisant la crise industrielle et la dégradation de l'environnement, Porto Marghera est devenu un atout et a été progressivement intégré dans les nouvelles stratégies municipales visant à remettre en cause un modèle de développement fondé sur la spécialisation économique autour du tourisme. En termes d'atouts, Porto Marghera, en effet, peut avancer sa taille (2 000 ha) et sa localisation au centre de la ville, avec une excellente desserte par la route (la voie principale entre la ville historique et Mestre) et par le train. Il est de surcroît tout proche du nouveau siège de l'université de Venise.

Appuyer le développement économique de la zone et plus généralement de la métropole de Venise sur l'économie de la connaissance est alors apparu comme un choix possible, dont la première réalisation est le parc VEGA. VEGA n'est certes qu'une toute petite partie de la zone en restructuration sur Porto Marghera, mais il est particulièrement bien placé, puisqu'il est directement situé sur la route principale et sur la voie ferroviaire et dispose d'une gare à quelques centaines de mètres seulement.

Par le projet VEGA, Porto Marghera représente aujourd'hui le pivot de la future cité vénitienne, pivot que certains documents qualifient déjà de nouveau centre. En effet, le changement souhaité dans la base du mode de développement requiert de remédier à l'un des maux urbains les plus graves de Venise : la séparation entre la ville historique, située au milieu de la lagune, et la ville-dortoir de Mestre. Or cette ville dortoir est la partie de Venise qui croît le plus, par force, puisque la ville historique est protégée et ne dispose que de peu d'espaces, même si quelques projets de régénération se situent dans cette ville historique ou dans les îles environnantes comme celle de la Giudecca.

Porto Marghera, parce qu'il se trouve précisément entre ces deux villes et parce qu'il dispose d'un certain nombre d'atouts que nous avons évoqués, peut alors jouer ce rôle de lien, de pivot, de nouveau centre d'une ville dont les deux parties ne seraient plus disjointes. Cela signifie de construire un véritable morceau de ville, ce qui est aujourd'hui dans les projets de la municipalité.

2. Des activités économiques liées à l'histoire du territoire vénitien

En tant que parc scientifique et technologique, VEGA a pour fonction de concentrer en un même lieu des activités visant à promouvoir le développement d'entreprises de haute technologie par le transfert de connaissances et la fertilisation croisée, grâce aux relations entre la recherche et le monde de l'entreprise. La proximité des universités et la localisation sur place de grandes entreprises de la pétrochimie avec quelques centres de recherche est un point positif. Mais ces activités ne sont pas suffisantes pour asseoir le développement et la durabilité du parc sur le plan économique.

De fait, le parc scientifique VEGA a été conçu pour répondre à trois objectifs plus ambitieux :

- le développement d'activités liées à l'innovation ;
- le transfert de technologies dans les processus productifs par l'apport au modèle entrepreneurial vénitien des connaissances internationales ;
- l'utilisation de la force de travail intellectuelle et l'élargissement de la base d'emploi locale à travers le développement des liens entre les secteurs industriel et tertiaire.

Afin d'atteindre ces objectifs, les responsables du projet ont choisi d'attirer des firmes dont les activités avaient une relation étroite soit avec les entreprises existantes, soit avec le savoir-faire local. Ce choix a comporté plusieurs éléments. D'une part, les collectivités locales (région,

province, mais surtout municipalité de Venise) ont fait en sorte que les grandes entreprises déjà présentes maintiennent et installent leurs propres laboratoires de recherche, ce qu'a fait la firme Enimont par exemple. D'autre part, la thématisation des activités du parc s'est faite autour de spécificités locales et porteuses sur le marché régional, national et international. Ces spécificités sont de deux ordres : d'une part celles liées à la géographie et à l'histoire de la ville (l'eau et les bateaux, les chantiers navals), d'autre part celles liées à l'histoire propre de Porto Marghera (l'importance des activités de dépollution par exemple).

Un projet autonome légitimé par la municipalité

VEGA est un projet phare, qui avance bien, qui monte en puissance, mais qui reste isolé. C'est la municipalité de Venise qui le porte et qui garantit ainsi depuis le début sa légitimité.

1. Un projet autonome légitimé a posteriori

Le projet VEGA ne s'est pas inscrit au préalable dans une stratégie prédéfinie, ni au niveau de Porto Marghera, ni au niveau de la ville de Venise. L'approbation du plan stratégique de Venise en 2004 (cf. ci-dessous) pose alors la question de l'inscription du parc scientifique dans une stratégie élaborée quelques dix années après.

S'il est vrai que le plan stratégique est récent, il est également vrai que la préoccupation stratégique est plus ancienne sur Venise et que des réflexions antérieures ont été faites en prenant la zone de Porto Marghera comme lieu prioritaire des stratégies de développement économique de l'aire urbaine. L'idée principale a été de concentrer les investissements sur cette zone et non pas de les disperser sur la métropole. Il s'agit là d'une décision «stratégique». En second lieu, le parc VEGA fait partie du système de parcs scientifiques établis par la région Vénétie et a donc été en partie pensé, sinon en complémentarité, tout au moins en évitant la concurrence avec ceux de Padoue et de Vérone.

Le plan stratégique de Venise

Le plan stratégique de Venise a été approuvé par la municipalité en octobre 2004. Son ambition et sa vocation portent sur l'aire métropolitaine, mais comme son élaboration a été initiée et conduite par la seule ville-centre, c'est bien entendu le territoire de cette dernière qui est principalement concerné. Son horizon temporel va jusqu'en 2014.

Sept lignes directrices structurent le plan. Il s'agit de faire de Venise :

- une ville internationale, par le renforcement de son rôle politique au niveau européen et mondial ;
- une ville de la culture, orientée vers la production de biens culturels innovants et la valorisation des ressources existantes ;
- une ville de l'eau, qui reconnaît la valeur ajoutée de l'eau dans son système économique et productif et qui utilise l'eau pour renforcer les relations entre la ville historique et la ville de la terre ferme ;
- une ville du tourisme, par le développement de produits touristiques de haute qualité et une meilleure gestion des flux ;
- une ville de la recherche et de l'information, en développant ses universités, en favorisant l'innovation et l'implantation de firmes de haute technologie ;
- une ville d'excellence de la logistique, en produisant un système intégré des transports de marchandises au niveau de l'aire métropolitaine ;
- une ville de la production matérielle et des services, par la valorisation de la fonction économique de Porto Marghera, par le développement des liens entre recherche et innovation, et de processus et produits de dépollution et d'amélioration de l'environnement.

L'élaboration du plan stratégique a été conduite depuis le départ par la municipalité de Venise en deux phases qui ont progressivement rassemblé un nombre de plus en plus important d'acteurs. Dans un premier temps, la ville a réuni un groupe restreint, composé de la chambre de commerce, des trois grandes centrales syndicales, des deux universités et d'une fondation bancaire. Ce groupe a rédigé un premier document, soumis à la discussion dans une deuxième phase. Cette seconde phase a rassemblé d'autres acteurs : les collectivités locales (province, région, autres communes métropolitaines, le port autonome), les associations culturelles et de l'environnement. Le plan a alors été approuvé avec l'engagement des souscripteurs de mettre en accord leurs programmes d'activités avec les stratégies et politiques décidées par le plan.

Le plan stratégique de Venise est un long document de 140 pages, relativement détaillé et précis quant aux actions à mener pour sa réalisation.

Mais si VEGA a démarré bien avant le plan stratégique et si son déroulement reste autonome, comme le phasage le montre, il n'est cependant pas complètement sans relations avec celui-ci. En effet, le plan stratégique affirme haut et fort l'objectif de renforcer Venise en tant que ville de la recherche avancée et de l'innovation. Autrement dit, il affiche la volonté d'une diversification par rapport à une dominante qui est celle du tourisme, ce qui place d'entrée de jeu le projet VEGA comme un projet phare de cette stratégie. En outre, le plan donne un rôle essentiel à la zone de Porto Marghera dans les domaines de la logistique et de la production matérielle, mais aussi en tant que lieu permettant le renforcement des relations entre les parties de

la ville (la ville de l'eau par exemple). Sur ce domaine plus particulier, l'accent mis par le plan stratégique conforte le choix d'implanter à VEGA des entreprises liées aux spécificités locales.

Ce qui est nouveau, aujourd'hui, c'est la légitimité donnée au projet VEGA, parce que le plan stratégique est le produit d'un accord collectif qui dépasse la municipalité de Venise seule, comme le système de pilotage du plan le montre (cf. encadré). On peut donc parler de légitimité *a posteriori*.

2. Des autorités publiques omniprésentes

Le projet VEGA est au départ une initiative largement publique. Toutes les collectivités locales sont intervenues, depuis la région avec ses financements spécifiques pour la restructuration industrielle et son contrôle sur les financements européens, jusqu'à la municipalité de Venise, le principal acteur du projet. L'État italien a également participé par l'intermédiaire du ministère de l'Industrie.

Qu'il s'agisse du financement ou du pilotage du projet, le public a joué un rôle majeur et central. Au-delà des ressources financières apportées par les collectivités locales, nationales et l'Union européenne, le projet a été rendu possible et son développement assuré grâce à un soutien fort et continu de la part de l'administration de la commune de Venise. Au cours des premières phases, c'est l'administration municipale qui a été de fait le pilote du projet, les autres acteurs publics s'effaçant derrière son leadership. Ce rôle n'a pas été uniquement tenu dans le domaine technique ou financier, mais également sur le plan politique, puisque le maire, M. Cacciari, a été en première ligne. Ceci était d'autant plus nécessaire que le système d'acteurs de Porto Marghera étant complexe, sans leader – ou tout au moins sans un acteur puissant assurant le rôle de pilote de l'opération –, le projet n'aurait pu aller bien loin. Dans ce sens, la présence forte et au plus haut niveau de la municipalité a donné au projet VEGA une légitimité sans laquelle il n'aurait pu se poursuivre. C'est d'ailleurs le retrait de la commune dans la quatrième phase, où le secteur privé domine, qui retire aujourd'hui du souffle au projet.

Un système complexe, mais une gestion pragmatique

Comme nous l'avons dit, le système d'acteurs est complexe sur Porto Marghera et sur VEGA. Cette complexité exige de la souplesse et du pragmatisme dans son pilotage.

1. La municipalité de Venise, chef d'orchestre d'un système d'acteurs complexe

Les acteurs impliqués dans la mise en place du parc scientifique et, plus généralement, sur les projets de reconversion de Porto Marghera sont nombreux et de natures diverses. Les acteurs publics ont été très présents au départ et jusqu'à la quatrième phase. C'est surtout la municipalité de Venise qui en a été la cheville ouvrière, par sa société immobilière, Immobiliare Veneziana, par sa participation aux principaux organismes de développement (VEGA) et de promotion (PromoMarghera) du site de Porto Marghera et du parc scientifique et, bien entendu, par ses décisions en matière de planification et d'occupation des sols. C'est notamment elle qui a élaboré le plan de développement de Porto Marghera et l'a intégré dans son PRG.

Pas moins de quatre sociétés (Immobiliare Veneziana, VEGA, PromoMarghera, Novo Marghera) et une myriade d'acteurs collectifs publics et privés (collectivités locales, sociétés d'État, associations d'entreprises, etc.) sont présents sur le parc scientifique.

L'Immobiliare Veneziana (IVE) est une SARL de la commune de Venise. La municipalité contrôle en effet 97 % du capital, les 3 % restants appartenant à l'ASM, la société de gestion de la mobilité de la ville. C'est donc une société entièrement publique, dont le capital se monte à 7,7 millions d'euros. Constituée en SARL en 1995, IVE a été conçue pour acquérir, gérer, louer, vendre des terrains et immeubles et prendre en charge toutes les activités connexes. Son conseil d'administration est dominé par la ville, le maire de Venise nommant trois membres sur cinq. La société agit de deux manières : soit elle gère en concession des immeubles appartenant à la ville de Venise, qui ont été par exemple acquis avec les ressources de la loi spéciale sur Venise⁸, soit elle acquiert elle-même des terrains et des immeubles qu'elle viabilise ou restaure, les loue ou les revend à des opérateurs ou entrepreneurs publics ou privés. C'est ce qu'elle fait sur Porto Marghera.

⁸ La «loi spéciale pour Venise» fait partie de plusieurs lois spéciales mises en place depuis plusieurs années par l'État pour répondre, au cas par cas, à des situations particulières de certaines grandes villes (par exemple, la loi spéciale pour Rome-capitale, la loi pour Gênes, etc.). Les ressources provenant de ces lois ne sont pas automatiques, mais doivent être négociées chaque année.

VEGA est une société à but non lucratif (Scarl) constituée en 1993 pour mettre en place et gérer le parc scientifique. La composition de son capital social se monte à 12,2 millions d'euros. VEGA est détenue par trente-quatre associés : collectivités locales, universités, institutions bancaires, entreprises et associations d'entreprises. La commune de Venise est de loin l'associé le plus important, avec environ 45 % du capital. L'objet de la société VEGA est le développement de Porto Marghera par le biais de centres d'activités et de services qui développent l'innovation technologique, managériale et organisationnelle des entreprises industrielles et de services. À ce titre, VEGA a été à l'initiative de la première tranche réalisée du parc scientifique et elle gère ce dernier depuis. C'est aussi elle qui est en train de réaliser les tranches suivantes du parc scientifique.

PromoMarghera Spa a été créée en 1994. C'est une société par actions, chargée de lancer des initiatives pour la relance de l'industrie et de l'emploi à Porto Marghera. Cette société a comme activité principale la recherche d'investisseurs et l'assistance à des investisseurs ou à des organismes intéressés à effectuer des opérations sur le site. Promo Marghera est détenue à 40 % par les collectivités locales (dont 25 % du capital par la seule commune de Venise).

Mais la commune de Venise n'a pas été le seul acteur public à s'investir et à investir. On peut dire que, sur Porto Marghera d'abord et sur VEGA ensuite, l'ensemble des collectivités publiques est intervenu à un moment ou à un autre.

L'État italien est présent par le port (*Autorità Portuale*), qu'il contrôle entièrement, et par l'action et le financement de certains ministères (Industrie, notamment). La région Vénétie est importante, parce qu'elle a en charge la politique industrielle de son territoire et gère les fonds structurels européens. Elle intervient donc par ses lois, ses financements et ses structures de développement, comme Veneto Innovazione, agence de soutien à l'innovation pour les PME. Enfin et à un degré moindre, la province de Venise participe à certaines opérations.

Ensuite, il y a les entreprises, notamment les grandes entreprises propriétaires ou expropriétaires des terrains. Les grandes entreprises sont soit privées, soit mixtes ou publiques. Du côté du privé, on retrouve les grands groupes du pétrole et de la chimie (Esso, Atofina, Ausimont, Sapio, Edison); du côté mixte et public, sont présentes les grandes entreprises nationales comme AGIP et Enichem. C'est principalement Enichem qui intervient sur le parc scientifique. Elle participe à

près de 20 % au capital de VEGA et à 30 % dans celui de PromoMarghera.

Les autres entreprises privées interviennent par le biais de leurs unions patronales, comme l'association industrielle de Venise (Unindustria di Venezia) ou la Federchimica (pour la chimie), les associations d'artisans et la chambre de commerce

Enfin, la société Nova Marghera a deux actionnaires : la société VEGA qui contrôle 20 % de son capital et l'entreprise Guaraldo qui en détient les 80 % restants. Guaraldo est une grande firme privée de BTP en Italie. Nova Marghera est la dernière née des sociétés en charge du développement de Porto Marghera, car elle a été constituée en 1999. C'est une SARL qui joue le rôle d'un opérateur qui achète les terrains, construit, loue ou revend à des entreprises ou aux collectivités locales. Elle a investi pour le moment 80 millions d'euros dans la zone du parc scientifique de VEGA en réalisant deux immeubles colossaux, des espaces publics, des parkings et des espaces commerciaux. C'est le plus gros investisseur privé du parc scientifique.

Le financement du parc scientifique VEGA est à l'image du système d'acteurs impliqués pour sa mise en œuvre et son développement : complexe. Les financements publics proviennent de plusieurs ressources :

- La «loi spéciale pour Venise», tout d'abord. Il s'agit en fait d'une ligne budgétaire de l'État destinée à venir en aide à la commune de Venise, considérée comme fragile sur le plan environnemental et économique.
- Les fonds structurels européens, une partie de Porto Marghera ayant été déclarée «zone objectif 2», des programmes d'initiative

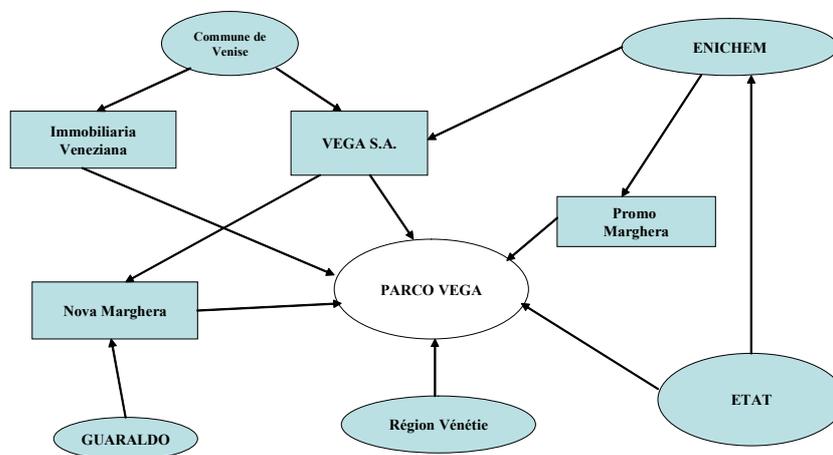
communautaire comme «Urban»; ces fonds sont directement gérés par la région Vénétie.

- Des ressources régionales, la région apportant en plus un soutien financier au titre de la politique industrielle.
- Des ressources municipales, enfin, par le biais des sociétés que contrôle la commune de Venise.

Les entreprises privées sont également impliquées, notamment par leur participation à des sociétés mixtes comme VEGA, Promo Marghera et Nova Marghera que nous avons détaillées précédemment.

Les montages financiers des diverses tranches illustrent à la fois les cofinancements et l'évolution vers une implication plus grande du secteur privé. Ainsi, la première tranche du parc scientifique, d'un montant de 5 millions d'euros, a été financée à 50 % par le programme d'initiative communautaire Renaval et à 50 % par la société VEGA. La seconde tranche, qui a coûté 17 millions d'euros, a été financée à 70 % par les fonds structurels «objectif 2», les 30 % restants provenant de la société VEGA. La troisième tranche, d'un montant équivalent, a été financée de la même manière. La quatrième phase a été financée fort différemment. Sur les 50 millions d'euros qu'elle a coûté, 82 % ont été apportés par la société Nova Marghera, donc essentiellement par une société privée, les 18 % restants provenant de la loi spéciale pour Venise. Promo Marghera a joué ici un rôle primordial, puisque c'est elle qui a négocié avec l'État ce financement complémentaire.

Schéma simplifié du système d'acteurs de VEGA et de Porto Marghera



Devant cette multiplicité d'acteurs, cette fragmentation, la question de la cohérence du projet, de son pilotage se pose. Si le projet a pu se développer, nous l'avons vu, c'est en grande partie grâce à la commune de Venise. En termes d'instruments, c'est la société VEGA qui assure le mieux la cohérence organisationnelle et décisionnelle de l'opération. Elle peut assurer cette cohérence, car elle est composée par les principaux acteurs (ceux qui comptent), qu'ils soient publics ou privés et, bien sûr, parce que la ville de Venise en est le principal actionnaire.

2. Un nécessaire pragmatisme aidé par un esprit d'ouverture des acteurs

Les dix années de déroulement du projet VEGA n'ont pas été linéaires. Nous n'avons pas affaire à un projet dont les objectifs ont été clairement définis à l'avance et dont la mise en œuvre s'est déroulée sans problèmes. Si le projet a continué à avancer, c'est parce qu'il s'est adapté dans son contenu aux conditions nouvelles de sa réalisation (changement dans les types de financement, changement dans les activités installées, etc.).

Les financements européens qui ont été essentiels dans le démarrage de VEGA se sont inscrits dans un cadre qui visait à implanter des entreprises et des activités directement liées à l'économie de la connaissance. Le parc scientifique a, jusqu'à la troisième phase incluse, suivi cet objectif, ce qui s'est traduit par une spécialisation du projet. Tout ce processus a été fortement contraint par les fonds publics et notamment par les fonds européens, puisqu'ils sont provenus de divers programmes destinés à la création d'un parc scientifique.

Les choses ont quelque peu changé avec la quatrième phase, car, pour cette dernière, l'essentiel des financements est venu du secteur privé par la nouvelle société créée, Nova Marghera, contrôlée à 80 % par l'entreprise de construction Guaraldo. L'arrivée massive de capitaux privés a, en effet, changé la donne, dans la mesure où ce promoteur a eu tendance à suivre les opportunités du marché relatif à l'utilisation d'espaces urbains de qualité. Dans cette perspective, la spécialisation affichée du parc est devenue pour le promoteur une contrainte dont il a cherché à se débarrasser. Dans ce contexte, les autorités responsables du projet, tout particulièrement la municipalité de Venise, ont choisi d'être pragmatiques. Plutôt que de camper sur des positions rigides restreignant l'accès du parc aux entreprises du secteur de l'économie de la connaissance, elles ont accepté la venue d'autres secteurs d'activités. La diversification des activités et donc des entreprises autorisées à s'implanter sur le parc (comme les entreprises de services) est alors devenue, sinon la règle, tout au moins une

possibilité. Cette évolution n'est pas le résultat d'un choix stratégique, mais plutôt une réponse pragmatique donnée à l'évolution des partenariats, notamment financiers, du projet.

Cependant, le pragmatisme des autorités publiques n'explique pas le bon déroulement du projet à lui tout seul. Les responsables de VEGA ont également trouvé dans les acteurs de Porto Marghera une disposition d'esprit ouverte au dialogue. Ceci s'explique par au moins deux facteurs. Le premier est la crise industrielle de Porto Marghera et la nécessité pour certains acteurs (les grandes entreprises de pétrochimie par exemple) de trouver une solution à cette crise. Il est indéniable que la gravité de la situation a fait pression sur les protagonistes. Après des années de discussion sans résultats (entre la fin des années 1980 et le début des années 1990), le *statu quo* n'était plus tenable.

Le second facteur renvoie à ce que les Italiens nomment la politique par accords ou la programmation négociée (cf. encadré). Les instruments et procédures prévus pour faciliter l'action collective ont été largement utilisés. On peut mentionner, à titre d'exemple, l'accord de programme sur la chimie signé en 1998, entre les ministères de l'Industrie, de l'Environnement et des Travaux publics, la région Vénétie, la province de Venise, la commune de Venise, l'autorité portuaire, les associations industrielles, les syndicats, les grandes entreprises et tout un ensemble d'autres organismes privés pour définir le cadre du renouvellement de Porto Marghera. Cet accord a établi les bases de l'assainissement, de la dépollution et du re-développement de la zone. Un deuxième accord de programme, complétant et précisant le premier, a été signé entre les mêmes acteurs en décembre 2000.

Dans le même ordre d'idée, des conférences de services ont permis de fixer conjointement des cadres de la planification et de la mise en œuvre des projets. Il existe sur Porto Marghera un plan directeur. Ce plan directeur n'est pas prévu dans les documents d'urbanisme obligatoires des collectivités locales. Pour autant, il sert aujourd'hui de cadre de référence à l'ensemble des projets. Élaboré sous l'égide de la commune de Venise, il encadre l'ensemble des instruments d'aménagement sur la zone. Il définit les «requis» de chaque projet d'implantation, établit les garanties offertes par les opérateurs et s'assure que les objectifs de la stratégie de développement sont pris en compte dans les projets, le tout comme nous l'avons vu, avec pragmatisme.

Conclusion

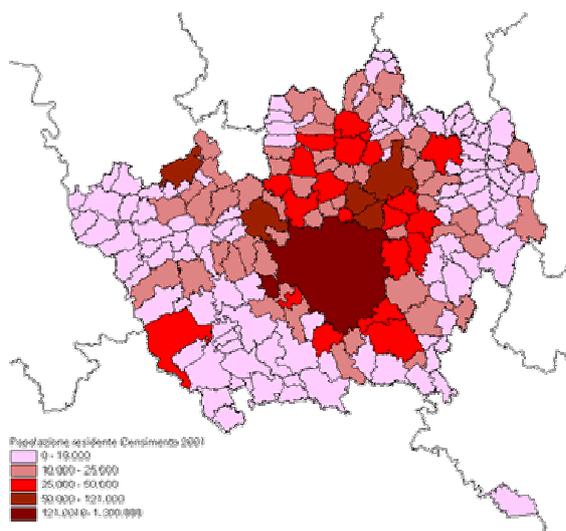
Le parc scientifique VEGA apparaît comme une réussite. Cette réussite semble due à plusieurs facteurs. Tout d'abord, la crise industrielle, sa durée et son intensité, paraît avoir été déterminante pour faire prendre conscience aux principaux acteurs de la nécessité d'agir en commun et donc d'ouvrir le dialogue. En second lieu, le projet a profité d'un leadership de la municipalité de Venise, sans lequel le processus aurait pu se ralentir, voire se bloquer. En troisième lieu, les financements européens ont joué un rôle de levier important et ont permis de faire financer le parc par les autres acteurs.

Pour autant, rien n'est gagné et des problèmes apparaissent. Le premier renvoie à l'évolution même des activités qui s'implantent. Jusqu'où peut-on aller dans le pragmatisme, sans dénaturer le projet initial et la stratégie aujourd'hui inscrite dans le plan stratégique ? À quelles conditions est-il possible de maintenir le caractère unitaire du projet (VEGA et les opérations prévues dans les années à venir) ? Si le leadership de la ville-centre a joué son rôle dans cette unité, qu'en est-il aujourd'hui, au moment où ce leadership semble s'effacer, vu l'évolution du projet, comme le montre la quatrième phase ? Enfin, si la stratégie et le fondement du parc scientifique reposent sur les liens entre recherche et entreprises, les universités semblent réticentes à s'engager ou tout au moins ont des difficultés à se mobiliser.

LE NORD DE MILAN : LA RECONVERSION D'UN TERRITOIRE



Carte du Nord milanais dans l'aire métropolitaine



L'aire métropolitaine de Milan

La métropole milanaise est la plus importante d'Italie sur le plan démographique. Assimilée au territoire provincial par la plupart des études géographiques et économiques, elle rassemble 3,9 millions d'habitants sur une superficie de près de 2 000 km², soit une densité d'environ 1 900 hab./km².

La métropole milanaise se compose de 189 communes. Milan est de loin la plus importante avec 1,3 million d'habitants. Seules six municipalités dépassent les 50 000 habitants, dont trois situées dans le Nord milanais. Pour autant, la ville-centre, Milan, est relativement petite. En effet, avec 1 300 000 habitants sur 182 km², elle ne représente qu'environ un tiers de son aire métropolitaine. Ce pourcentage est appelé à diminuer, car Milan perd constamment de sa population depuis trente ans et cette tendance devrait se poursuivre, non seulement au profit des autres communes de la province, mais aussi de l'ensemble de la région Lombardie.

La capitale économique italienne semble avoir réussi la transformation de sa structure productive vers une économie tertiaire. Premier centre bancaire italien et quatrième centre financier européen, son économie est florissante, avec un PIB par habitant de plus de 28 000 euros en 2004 et un taux de chômage de 4,6 %, inférieur de plus de moitié à la moyenne nationale, mais légèrement supérieur à celui de la Lombardie (3,8 %). Pourtant, comme toutes les grandes métropoles européennes, Milan doit affronter des problèmes de pauvreté grandissants dans un certain nombre de quartiers et de communes.

Outre les communes, deux autres niveaux de collectivités locales sont directement concernés par la métropole. La province de Milan et la région Lombardie. La province de Milan est une institution faible, mais qui s'est vu déléguer par la région des compétences dans des domaines comme les transports publics, la formation professionnelle, l'artisanat ou la culture. Il s'agit essentiellement des transferts de type administratif, qui demeurent toujours soumis à l'approbation régionale. C'est en effet la région (environ 9 millions d'habitants et l'une des plus riches d'Europe) qui, de par la constitution italienne, est l'institution forte, avec des pouvoirs législatifs, de nombreuses compétences et surtout un budget important d'environ 39 milliards d'euros en 2006.

La zone dénommée «Nord milanais» couvre un territoire de 36 km² répartis sur les quatre communes de Sesto San Giovanni (83 000 hab.), Cinisello Balsamo (75 000 hab.), Cologno Monzese (50 000 hab.) et Bresso (28 000 hab.), soit environ 230 000 habitants, localisés aux franges nord de la commune de Milan, en plein cœur de l'aire métropolitaine.

Le Nord milanais bénéficie d'une très bonne accessibilité grâce à six stations de deux lignes de métro, un réseau de bus efficace, une gare ferroviaire et des points d'entrée sur le système routier et autoroutier milanais. Grâce à ces infrastructures, le Nord milanais se trouve à une vingtaine de minutes du centre de Milan, à 10 minutes de l'aéroport de Linate et à 40 minutes de l'aéroport international de Malpensa, le principal *hub* aérien de l'Italie.

C'est une zone qui a traversé une profonde crise économique et sociale due à la fermeture des principales grandes entreprises dans les années 1980 et 1990, illustration d'une désindustrialisation brutale. En effet, au début des années 1990, le Nord milanais possédait encore 45 000 emplois industriels, fournis pour l'essentiel par des grandes firmes de la sidérurgie et de la métallurgie comme Falck, Breda ou Marelli. Les usines couvraient environ la moitié de sa superficie totale. Ainsi, la fermeture des usines Falck a laissé plus de 250 hectares de friches industrielles. À la fin des années 1990, le chômage était relativement élevé, avec un taux de 10 %, contre moins de la moitié pour la province de Milan.

Aujourd'hui, la situation est tout autre, montrant un virage apparemment réussi de reconversion économique d'un tissu productif auparavant dominé par la grande industrie manufacturière. De 7 000 entreprises sur la zone en 1990, on est passé à plus de 16 000 en 2004. Ces entreprises sont, pour la quasi-totalité d'entre elles (93 %), des PME de moins de neuf employés. Seul 1 % des entreprises possède plus de cinquante employés. L'industrie manufacturière a peu à peu laissé la place à d'autres activités. Aujourd'hui, les services (hors commerce) constituent près d'un tiers des entreprises, contre un peu moins d'un quart en 1990. Le chômage est rentré dans la moyenne de l'aire métropolitaine, avec un taux d'environ 5 %.



Un pari audacieux, passer de la grande industrie à un développement endogène avec des PME.

Le développement du Nord milanais s'est effectué au moyen de nombreux projets initiés par les acteurs locaux. À titre d'illustration, nous pouvons citer la création de plusieurs *clusters* liés aux biotechnologies, à l'audiovisuel ou au multimédia, la construction d'équipements (musée du Patrimoine industriel, musée de la Photographie contemporaine, nouvelle faculté des sciences de la communication de l'université de Milan), le laboratoire d'innovation Breda, la mise en place de formations en liaison avec l'université et les entreprises, l'établissement de plusieurs pépinières d'entreprises, la transformation et l'aménagement de nombreux espaces publics – notamment des parcs urbains –, la réhabilitation de plusieurs quartiers, etc.

Un développement intégré, mais en rupture avec le territoire

Le développement du Nord milanais ne s'est pas produit par le recours à un ou plusieurs grands projets tels que nous pouvons le voir dans de nombreuses villes européennes et, plus généralement, un peu partout dans le monde. Tout au contraire, ce développement se réalise à travers une multitude de projets, de taille variable. Cette situation n'est pas fortuite, mais repose, au contraire, sur une stratégie de moyen terme voulue et véritablement mise en œuvre et qui, à ce titre, est originale. Cette stratégie pose la question de l'identité du territoire sur laquelle elle se greffe, puisqu'elle vise explicitement à

rompre avec une histoire économique et sociale qui a forgé cette identité.

1. Une conception du développement intégré

La conception du développement du territoire que contient le projet stratégique du Nord milanais est globale. En effet, l'identification du projet stratégique du nord de Milan repose sur une constatation, la désindustrialisation structurelle de la zone, et sur un choix quasi idéologique, le développement endogène. Conscients que la désindustrialisation était irréversible et qu'elle laissait environ 250 ha de friches, les responsables ont considéré qu'il s'agissait là d'une opportunité pour transformer le territoire, mais qu'en même temps cette situation provoquait une crise d'identité très forte de la population. C'est dans ce cadre que s'est élaboré un projet de développement audacieux, qui repose sur un pari : passer d'une zone de la grande industrie traditionnelle à une zone où le développement reposera sur les PME et l'industrie créative, tout en maintenant la population sur place.

Pour mener ce projet de développement à bien, il faut aller au-delà du développement économique *stricto sensu* et s'engager dans un projet qui intègre plusieurs dimensions du développement. Ceci s'effectue par la mise en avant d'une stratégie spécifique que les responsables exprime à travers le concept de durabilité, auquel ils donnent un contenu à quatre dimensions : durabilité économique (les entreprises qui s'implantent doivent rester sur la zone), durabilité sociale (les populations doivent rester sur place), durabilité environnementale (le développement doit prendre en compte la qualité de l'environnement) et durabilité institutionnelle (le développement ne pourra se réaliser que si les relations entre les acteurs locaux sont bonnes et stables). Il s'agit donc d'une conception du développement qui va beaucoup plus loin que le simple développement économique, car elle y ajoute une dimension sociale, environnementale et quasi politique avec la dimension institutionnelle du développement durable. C'est d'ailleurs cette dernière dimension qui constitue l'une des principales originalités et l'un des facteurs de réussite du Nord milanais.

2. Une stratégie en rupture avec le territoire

Le nouveau modèle de développement initié sur le nord de Milan au milieu des années 1990 repose sur un pari – nous l'avons dit –, celui de renoncer à la vocation traditionnelle de la grande industrie et d'assurer le développement en utilisant les ressources locales et en recomposant le tissu productif en le faisant reposer

sur les PME. Il repose aussi sur un second pari, celui de baser le développement économique sur des secteurs qui allient l'industrie aux activités dites de la société de la connaissance (Net économie, télécommunications, informatique, activités créatives, notamment dans l'audiovisuel).

Il s'agit là d'un bouleversement de l'économie locale, bien entendu, mais aussi d'une transformation profonde de la société locale. Cette dernière s'est fondée sur la grande industrie de type fordiste où les grosses firmes comme Falck jouaient le rôle non seulement d'employeurs, mais aussi de fournisseurs de biens et de services, notamment le logement. L'histoire du Nord milanais est, somme toute, l'histoire classique d'une société de l'ère industrielle basée sur les relations entre le travail et le capital. Pour s'en convaincre, il suffit de savoir que Falck était appelée «Mama Falck» et que le Nord milanais était dénommé «la petite Stalingrad», avec des municipalités politiquement dominées par le parti communiste.

Réussir une telle transformation économique et sociale nécessite alors d'opter pour une stratégie de développement fondée sur l'utilisation des ressources locales en lançant des politiques qui vont faciliter l'enracinement des entreprises qui viennent s'installer. Ceci s'est notamment produit dans le secteur des médias (au début des années 1990, le Nord milanais comprenait déjà plusieurs firmes de médias et de communication comme MediaSet, la principale firme privée de l'audiovisuel italien). Cela signifie aussi transformer les qualifications de toute une population, puisque l'objectif est de la maintenir sur place. C'est pourquoi les politiques de développement du Nord milanais comptent une grande part de formation de la population aux nouvelles technologies, et ce à travers le soutien de grandes firmes (Oracle, Sony) et de l'université.

Un développement porté par des autorités publiques et une vision stratégique claire

1. Des acteurs publics mobilisés

La crise industrielle qu'a traversée le Nord milanais a été principalement prise en charge par les acteurs publics. Certes, les acteurs privés, notamment les grandes entreprises, se sont mobilisés, mais c'est parce qu'ils cherchaient à quitter le territoire à moindre coût, en négociant au mieux leurs terrains. Ce sont les communes, au premier chef la municipalité de Sesto San Giovanni, qui dès le départ s'investissent le plus. Elles le font par le biais d'une structure originale : l'Association pour le développement durable du Nord de Milan (ASNM), devenue Milano Metropoli en 2005.

Cette structure se constitue en 1996. Il s'agit d'une société mixte à but non lucratif, dont le capital (à l'origine, environ 1 million d'euros) est majoritairement public (69 %). On y trouve les quatre communes de la zone, la province de Milan, la chambre de commerce, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture (CCIAA) et la région, par le biais de sa société d'investissement, Fininvest, le reste de l'actionariat étant composé des entreprises. Cette structure va tout de suite se lancer dans la recherche de financements pour des projets de développement.

Le financement de ces projets a été très complexe, l'ASNMM s'étant rendue experte dans la recherche de ressources financières provenant de la Communauté européenne, de l'État italien, des collectivités locales, des chambres consulaires et du secteur privé. À titre d'illustration, les principales sources de financement public des divers projets ont été les suivantes :

- Le fonds national pour le développement des zones en crise industrielle : créé en 1993 par l'État italien, il s'agit d'un fonds spécifique alloué par le ministère du Travail et des Affaires sociales à certains territoires. Dans le cas du Nord milanais, ce fonds s'est monté à plus de 7 millions d'euros et a servi à financer des études de faisabilité, des activités de promotion et d'information, des services aux entreprises, des ouvrages et des infrastructures de soutien et l'acquisition de friches industrielles.
- Le fonds régional de développement pour la réindustrialisation : institué en 1994 par la région Lombardie, ce fonds s'est monté à 7 millions d'euros, lui aussi. Il a principalement été utilisé pour des projets situés sur la commune de Sesto San Giovanni.
- Les fonds et programmes communautaires. Si le montant en provenance des divers fonds et programmes communautaires est relativement modeste (environ 4 millions d'euros), il a en revanche servi de levier pour d'autres financements publics nationaux et locaux à travers un grand nombre de projets.

Que ce soit par leur présence et action directe ou par leurs financements, les autorités publiques sont bien à l'initiative et tout au long du processus de re-développement du Nord milanais.

2. Une mise en cohérence des projets

Dès le départ, l'action de l'ASNMM a été portée par une vision du développement du territoire que nous avons esquissée dans la présentation de la conception du développement du Nord de Milan. Pour autant, cette vision n'était pas formalisée dans un document précis. Dès lors, de nombreux projets se sont réalisés dans des

domaines très divers : infrastructures, politique de l'emploi et de la formation, culture, développement économique, etc.

En 1999, trois ans après le démarrage de l'ASNMM, la question s'est posée de la cohérence de tous ces projets, afin de produire un renouvellement durable des activités économiques. L'ASNMM s'est alors lancée dans un processus d'élaboration d'un plan stratégique.

Le plan stratégique est un document spécifique, rédigé entre 1999 et 2000 par l'ASNMM. Il propose une mise en cohérence territoriale des actions engagées jusque-là. Comme l'indique l'encadré ci-dessous, le plan stratégique formalise la conception initiale du développement porté par l'ASNMM et, en ce sens, propose une cohérence *a posteriori* et une légitimation *a posteriori* de la vision choisie. C'est ce que confirment les cinq orientations du plan.

Le plan stratégique du Nord milanais

L'élaboration du plan stratégique du Nord-Milan a débuté par une première mise à plat de tous les projets existant sur la zone. Cette première étape a permis de lancer une réflexion sur leur cohérence et leur coordination. Elle a donné lieu à un document baptisé «Agenda stratégique», très détaillé, d'une petite centaine de pages. Cette réflexion s'est effectuée par une intense mobilisation de tous les acteurs locaux (environ une centaine d'institutions et d'organisations) avec l'aide notamment du Forum pour le développement (cf. ci-après).

Une seconde phase s'est alors ouverte, visant à définir des orientations et à les faire partager par les principaux acteurs institutionnels locaux. Elle s'est traduite par la publication et le vote d'un plan stratégique par les quatre communes en 2000.

L'idée forte du plan stratégique est de renforcer la nouvelle identité du territoire Nord milanais. Celui-ci n'est plus une zone industrielle, mais un territoire en changement dont l'identité doit être affirmée. Cette affirmation doit s'effectuer par la coordination des politiques des quatre communes dans une optique supra-communale. Cette volonté passe par la mise en œuvre de cinq orientations :

- Environnement : la qualité environnementale de la zone est considérée comme une stratégie de développement.
- Stratégies territoriales : les infrastructures, anciennes et nouvelles, doivent être considérées comme des opportunités de requalification urbaine.
- Ressources humaines : les populations locales, avec leur culture propre, doivent être utilisées pour gérer le changement.
- Innovation et développement : le secteur des technologies avancées est celui sur lequel s'appuie la transformation économique du territoire.
- Coopération institutionnelle : il faut créer de nouvelles formes de gouvernement pour accompagner l'évolution du territoire.

Les orientations du plan stratégique ont été inscrites dans le plan territorial de coordination de la province de Milan.

Une structure et une démarche originales, mêlant efficacement stratégie et opérationnel

Le projet de développement du Nord milanais a été piloté de bout en bout par l'ASNMM. Il s'agit d'une structure originale et qui a su maintenir des liens étroits entre la vision stratégique et les projets opérationnels, gages de son succès.

1. L'ASNMM, une structure de pilotage originale

La mission de l'ASNMM est d'accompagner la transition socio-économique du territoire en développant les activités de recherche et développement et de formation. En termes concrets, l'ASNMM s'occupe des secteurs suivants : requalification urbaine, aménagement, formation, aide aux start-up, insertion sociale par l'emploi, animation culturelle, planification, etc.

De l'ASNMM à Milano Metropoli SA

L'ASNMM, société par actions, est constituée des membres suivants :

- les quatre communes du Nord milanais
- la province de Milan
- la région Lombardie
- la chambre de commerce (CCIAA)
- Falck
- Breda
- Marelli
- ABB

Le capital de la société est majoritairement détenu par les collectivités locales.

En 2005, l'ASNMM est devenue Milano Metropoli SA, signifiant par cette évolution un élargissement de son territoire d'action à l'ensemble de l'aire métropolitaine, élargissement qui passe aussi par une évolution de son actionariat, de ses missions et de son capital. Ainsi, aujourd'hui, Milano Metropoli SA s'occupe du marketing territorial, identifie et soutient des secteurs stratégiques, participe à la mise en œuvre de plusieurs projets territoriaux en dehors du Nord de Milan.

Société de droit privé à l'actionariat mixte (cf. encadré), l'ASNMM s'est vu confier un ensemble de missions qui dépassent celles attribuées généralement aux agences de développement. Elle est ainsi chargée de la planification stratégique, de réaliser des études (elle a effectué de nombreuses études sur les *clusters* du nord de Milan par exemple), d'agir directement sur le territoire. Sur ce point, l'ASNMM peut acheter des terrains, les urbaniser et les vendre. Elle peut également construire. Il s'agit donc d'une agence d'aménagement dont les responsabilités vont de la conception à la mise en œuvre.

L'Agence de développement du nord de Milan assure également un grand nombre de services auprès des entreprises et de la population. Elle a ainsi un rôle de soutien logistique aux entreprises (pépinières). Elle peut les aider à rechercher des financements pour leurs projets. Dans certains cas, elle joue aussi une fonction d'intermédiaire financier. Nous avons donc affaire à une structure qui possède le droit d'intervenir sur un éventail particulièrement vaste de secteurs et de domaines liés au développement territorial.

Pour remplir toutes ces missions, l'Agence reste une petite structure : vingt employés permanents, dix collaborateurs-experts réguliers et autant selon les projets. Elle s'est entourée d'un certain nombre de structures créées à son initiative :

- Le Forum pour le développement : créé en 1997, il regroupe les principaux acteurs présents sur le Nord milanais : les collectivités locales (les quatre communes, la province et la région), la CCIAA, les syndicats ouvriers, les associations d'entreprises et les coopératives. Son rôle est de servir de lieu de discussion et aussi de participer à la définition des orientations stratégiques du développement de la zone.
- Le BIC La Fucina : constitué en 1996, le BIC (Business Innovation Center) est une structure légère chargée d'aider les PME dans le financement de leurs projets, notamment de les assister pour accéder au marché international. Il a aussi pour rôle de faciliter l'innovation et le transfert de technologies entre les entreprises du Nord milanais. C'est une structure privée, dont l'ASNM détient 100 % du capital.
- Le CRIS : créé en 1998, le CRIS (Centre de ressources pour l'entreprise sociale) a comme objectif la promotion du tiers secteur, de façon à ce que le nouveau développement économique soit compatible avec la cohésion sociale. Le CRIS, avec en partie le soutien du programme Urban, a ainsi lancé divers programmes d'action pour la cohésion sociale et des projets de soutien aux entreprises sociales.
- Proxima : établi en 1998, Proxima est un centre de télétravail et de téléformation aux nouvelles technologies, en partie financé par les grandes firmes de l'industrie numérique comme Digital, Sony, Telecom Italie, Oracle, etc. Son action principale porte sur la formation de la population locale.

1. Une démarche innovante et efficace

Originale dans sa structure et ses missions, l'ASNM est innovante aussi dans sa démarche et dans ses méthodes. Deux champs d'action illustrent bien cette situation : la négociation

avec les entreprises et un rôle d'intermédiaire entre ces dernières et le monde bancaire.

L'une des premières missions de l'ASNM a été la négociation avec les grandes firmes qui souhaitent quitter le Nord milanais. Sur ce registre, c'est la négociation avec Falck qui montre le mieux sa démarche et sa méthode. Quand Falck décide de quitter le Nord milanais au milieu des années 1990, il s'agit de la réponse obligée à une directive européenne visant à réduire fortement les implantations sidérurgiques en Europe. Pour ce faire, Falck a reçu des financements de la part de l'Union européenne. Le plan régulateur général (PRG, l'équivalent du PLU) prévoit la nature de l'occupation des sols, entre PME et grande industrie. L'idée de l'ASNM est de négocier le prix des terrains de Falck au-dessous du prix du marché, en échange du changement d'occupation du sol pour l'installation de PME. La négociation, qui a duré deux années, s'est principalement déroulée au sein du Forum de développement, sous le pilotage de l'ASNM, et ce n'est qu'ensuite qu'elle a été validée par un contrat. Elle s'est traduite du côté de la commune de Sesto San Giovanni par un changement du PRG via un «accord de programme», instrument qui permet, dans certains cas, de réduire considérablement les délais de révision du PRG ; du côté de Falck, cette dernière a cédé les bâtiments industriels, a en partie financé leur réhabilitation, a donné 40 ha pour un parc et vendu au-dessous du prix du marché 50 ha pour l'installation de PME.

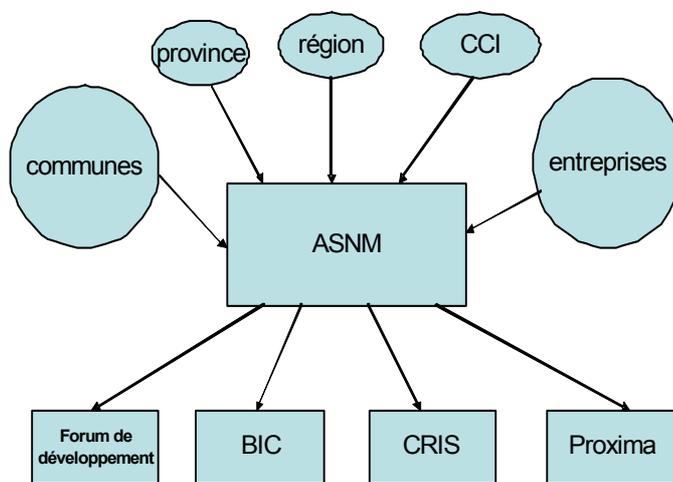
L'ASNM innove également dans les relations avec les entreprises, par exemple à travers la constitution de coopératives. L'une des règles auxquelles doivent se conformer les entreprises candidates à l'implantation dans le nord de Milan

est leur constitution en coopérative et ce, quel que soit leur type d'activité, concurrentiel ou non. L'ASNM intervient pour faciliter la création de telles coopératives. Pour elle, l'intérêt est double. D'une part, elle «fabrique» un interlocuteur collectif avec lequel l'ensemble des acteurs locaux (communes, banques) va pouvoir dialoguer et négocier, ce qui simplifie les relations entre acteurs, car il est plus aisé de négocier avec un seul acteur qu'avec une multitude d'entre eux. D'autre part, la constitution de la coopérative diminue les risques financiers, aussi bien pour les banques (elles prêtent uniquement à la coopérative et non aux entreprises individuelles) que pour les entreprises elles-mêmes (c'est la coopérative qui achète et leur revend les terrains).

L'ASNM s'est également montrée originale et efficace dans son rôle d'intermédiaire. Ici, c'est l'exemple de son action entre les entreprises et les banques qui semble le plus illustratif. Ainsi, de façon à faciliter l'intervention des banques et à insérer cette intervention dans le projet stratégique de développement, elle cherche à les impliquer très tôt, bien en amont de la phase classique de recherche du crédit et de l'obtention des prêts. Cette implication s'effectue lors de la sélection des entreprises qui vont s'implanter sur le Nord milanais et tout particulièrement au regard du critère de solidité économique de l'entreprise. Ce faisant, la banque est déjà partie prenante du processus de développement et, à ce titre, se sent solidaire du projet de développement piloté par l'ASNM.

Dans le même registre, l'ASNM intervient dans ce qu'on peut appeler la «bancabilité» des entreprises. Il s'agit d'une «solvabilité ou crédi-

Le système d'acteurs dans le Nord milanais



bilité environnée» du projet de l'entreprise. Impliqué au plus tôt dans l'implantation des entreprises et donc dans le projet stratégique du territoire, le secteur bancaire va analyser la solvabilité de l'entreprise et la solidité de son projet, non seulement par rapport au classique «business plan», mais par rapport à l'intégration du projet de l'entreprise dans tout ce qui se fait sur le territoire nord-milanaise. C'est donc en quelque sorte le territoire lui-même et son projet de développement – et la crédibilité que lui apporte une structure comme l'ASNM – qui garantissent en partie la crédibilité du projet de l'entreprise. Dans ce contexte, la banque accorde d'autant plus facilement des crédits et à des taux d'autant plus intéressants qu'elle se sent rassurée par l'environnement.

Cette démarche originale et ses méthodes innovantes, l'ASNM peut les mettre en œuvre, parce que les protagonistes du projet sont ouverts et flexibles. L'ASNM est flexible quant à son rôle précis, qui n'est pas prédéfini, même si les missions sont spécifiées. Les autres acteurs, comme les banques, sont flexibles, car ils «acceptent» d'entrer dans les jeux de négociation et de s'intéresser à ce qui n'est pas leur cœur de métier (la sélection des entreprises par exemple).

3. Mêler efficacement stratégie et opérationnel

L'une des clés du succès de l'expérience nord-milanaise est probablement à chercher dans le lien constant entre stratégie et mise en œuvre concrète des projets. Si les cinq orientations du plan stratégique (cf encadré) sont déclinées dans un programme d'actions prioritaires qui doit être achevé en 2010 (c'est dans ce cadre qu'ont par exemple été constitués les districts multimédia dans des anciens bâtiments industriels ou qu'ont été construits plusieurs édifices accueillant la faculté des sciences de la communication de l'université de Milan), nous avons vu qu'il n'a pas fallu attendre l'approbation de ce plan pour qu'une vision stratégique soit effectivement mise en œuvre.

Cette vision stratégique est omniprésente depuis le départ dans les actions et les méthodes de l'Agence. Ainsi, les critères de sélection des entreprises renvoient directement à cette vision, fondée sur un nouveau mode de développement. Au-delà du critère classique du nombre d'emplois créés, d'autres critères de sélection, tout aussi importants, viennent s'ajouter et forment système au regard des quatre dimensions de durabilité du projet de développement. Ainsi, les entreprises sélectionnées doivent avoir leur activité dans les secteurs jugés stratégiques par l'ASNM. Elles doivent également être

acceptables du point de vue de leur impact sur l'environnement, autrement dit être peu ou non polluantes. Elles doivent également être solides sur le plan économique.

Ce dernier point semble particulièrement important, car il s'agit pour l'Agence de transformer durablement le tissu productif du nord de Milan. Pour ce faire, à la solidité économique des entreprises autorisées à s'implanter, une autre contrainte forte s'applique. Ces dernières doivent s'engager à ne pas vendre ou louer leurs terrains et équipements pendant un certain nombre d'années. Cela a deux effets : maintenir les entreprises dans le nord de Milan, c'est-à-dire les ancrer dans l'économie locale et éviter la spéculation, contribuant ainsi au maintien des prix du foncier à un niveau intéressant pour d'autres entreprises qui seraient désireuses de venir s'y implanter.

Si l'action de l'Agence semble efficace, c'est que, contrairement à l'impression que peut nous laisser la grande diversité de ses interventions, elle se concentre sur un certain nombre de problèmes bien identifiés, résultat d'une intelligente réflexion sur le rôle qu'une telle structure peut jouer dans le développement d'un territoire, réflexion qui s'appuie, bien entendu, sur la vision stratégique du développement. En conséquence, il ne s'agit ni de tout faire ni d'intervenir partout, mais d'être présent là où il manque un acteur, où une régulation fait défaut, où les blocages se cristallisent.

Par exemple, l'ASNM intervient dans les situations où le marché ne fonctionne pas. Elle intervient sur l'«avant marché» ou le «pré-marché», c'est-à-dire durant la période où les risques sont trop grands pour que le marché se lance (le secteur n'est pas rentable d'un point de vue strictement économique) ou lorsque ce dernier n'est pas encore prêt. Elle intervient également pour calmer le marché, afin d'éviter certains dysfonctionnements, et ce en rapport direct avec la stratégie de développement du territoire.

Par ailleurs, l'ASNM par ses études sur l'évolution des secteurs économiques permet d'identifier la pertinence de ses choix stratégiques et d'anticiper sur la crise de secteurs, qui sera d'autant plus aisément réduite qu'elle est traitée à temps. C'est, semble-t-il, le cas dans le secteur des textiles, particulièrement présent dans le Nord milanais. Dans cette perspective, l'Agence est un «accompagnant actif» des entreprises, c'est-à-dire qu'elle joue à la fois le rôle d'animateur du système d'acteurs et d'intermédiaire, mais elle dépasse ce rôle en effectuant un suivi particulièrement fin des entreprises. Aujourd'hui, ce suivi est principalement assuré par le BIC La Fucina. Dans ce cadre, l'ASNM va à la rencontre des entreprises,

dialogue avec leurs responsables afin d'identifier avec eux, en amont, les perspectives, bonnes ou mauvaises, du marché. Ce faisant, elle permet aux entreprises qui le souhaitent de changer leur stratégie, d'ajuster leur projet, d'investir d'autres secteurs en fonction non seulement des opportunités, mais d'une connaissance de l'évolution du marché.

Conclusion

L'expérience de l'ASNM apparaît comme un succès sur la voie de la régénération. Ce succès semble en grande partie dû aux caractéristiques propres de l'Agence. D'une part, il s'agit d'une structure plutôt petite et très réactive. D'autre part, son personnel connaît extrêmement bien son territoire et les besoins des entreprises, ce qui lui permet de coller au mieux aux problèmes et de trouver les solutions concrètes les plus adaptées. Cette structure se présente comme une réelle valeur ajoutée aux institutions existantes. Non seulement elle ne se substitue à aucune, mais elle remplit au moins deux rôles fondamentaux qu'aucune institution ne fournit : elle assure les relations entre les acteurs locaux et elle produit un bien public qui paraît essentiel aujourd'hui dans le développement des territoires : elle rassure. En ce sens, l'Agence est une plus value territoriale.

Mais l'ASNM s'inscrit aussi dans un territoire dont l'histoire récente explique en partie le succès en matière de re-développement économique. Ainsi, c'est parce que la crise a profondément et durablement marqué le Nord milanais que les acteurs se sont mobilisés, ont accepté de dialoguer et ont élaboré en commun une nouvelle stratégie, notamment à partir de structures formelles comme le Forum de développement. En second lieu, les financements publics ont été cruciaux pour le démarrage des premiers projets opérationnels, qui ont ainsi donné chair à la vision stratégique. Dans ce cadre, ce sont surtout les financements européens, par l'effet de levier qu'ils produisent, qui ont été décisifs. Cet effet de levier s'est également porté sur le financement privé, puisque, sur l'ensemble des projets, les fonds publics se sont montés à quelque 19 millions d'euros pour un investissement privé de plus de 243 millions d'euros.

Pour autant, si le succès semble bien au rendez-vous, en témoignent les bons indicateurs économiques et sociaux, des problèmes persistent ou apparaissent. Ainsi, les relations avec la commune de Milan demeurent froides, ce qui est dommageable et peut condamner, à terme, l'expérience nord-milanaise. En effet, il paraît difficile de conduire une stratégie sur une petite portion de territoire sans prendre en compte les projets, souvent importants comme ceux de

Bicocca, Bovisa, ou de la foire, qui sont soit situés sur la commune de Milan, soit dont la commune de Milan est partie prenante et qui vont avoir un impact certain sur le devenir économique de l'aire métropolitaine. En second lieu, l'élargissement du territoire d'action de l'ASNM et sa transformation en Milano Metropoli SA en 2005 posent deux questions fondamentales, non encore résolues : d'une part, la pertinence du modèle de développement du Nord milanais et son insertion dans un territoire plus vaste et donc dans une stratégie à une autre échelle et, d'autre part, la capacité de la nouvelle société de mener à bien ses nouvelles missions tout en conservant les anciennes. Autrement dit, ce qui a fait l'originalité et l'efficacité de l'ASNM (petite structure, réactive, intelligence du terrain, etc.) est-il transposable à une plus large échelle ?

ZUIDAS : UN PROJET TECHOCRATIQUE SANS RÉELLE STRATÉGIE



Carte 1 : La localisation de Zuidas

Les Pays-Bas, la Randstad et Amsterdam

Les Pays-Bas rassemblent 16 millions d'habitants sur un territoire de 42 000 km², soit une densité de 381, l'une des plus fortes du monde.

La partie la plus urbanisée du pays s'appelle la Randstad. Située au sud-ouest, elle couvre les provinces de Sud-Hollande et d'Utrecht, ainsi que le sud des provinces de Nord-Hollande et Flevoland et regroupe environ 40 % de la population nationale (6,5 millions). Elle contient les quatre principales agglomérations néerlandaises, dont Amsterdam, sa capitale économique et culturelle. L'agglomération amsterdamoise compte 1,5 million d'habitants et la ville-centre en rassemble la moitié environ.

Zuidas signifie «Axe Sud». Il s'agit d'une zone située au sud d'Amsterdam, entre l'aéroport international de Schiphol et le centre ancien. Bien qu'il n'y ait pas de délimitation précise de Zuidas, le projet couvre une trentaine d'hectares sur une longueur d'environ 1,6 km de part et d'autre de la rocade sud (A10) et des voies de chemins de fer reliant Schiphol à Utrecht. Il occupe ainsi une situation stratégique, au cœur de la «banane économique» du sud d'Amsterdam, avec une excellente accessibilité à

la fois vers le centre-ville et vers l'aéroport, puisqu'il suffit de dix minutes en voiture ou en transports en commun pour les atteindre.

Le projet en lui-même est ambitieux. Il s'agit de réaliser un nouveau centre urbain, multifonctionnel, intégrant des activités économiques (banques, services juridiques, recherche et développement, centres commerciaux), des résidences, des équipements (culture, université, etc.) selon une répartition établie par le plan général (*Master Plan*) (42,5 % de bureaux, 42,5 % de résidences, 15 % d'équipements) pour une surface de 2,5 millions de m². Le coût total estimé est de 2,5 milliards d'euros sur trente ans, durée prévue de la réalisation du projet. Zuidas sera ainsi un quartier de «niveau européen» (*A European Space*), symbolisé par des immeubles de grande qualité architecturale et d'une haute qualité environnementale.

Aujourd'hui, le projet est bien avancé avec plus de 400 000 m² déjà réalisés. L'hôpital de l'Université libre est en pleine expansion. Par ailleurs, plus de 200 000 m² (principalement de bureaux) sont en construction et le projet Mahler 4 (un complexe de bureaux et d'appartements de 90 000 m²) est terminé. Sur

les 25 000 emplois existants une part croissante est liée aux secteurs financiers (le World Trade Center, les sièges sociaux de grandes entreprises) et juridiques (la Cour de justice), avec un peu d'industries créatives. Les activités de recherche et développement sont liées à l'Université libre.

Zuidas est aujourd'hui le plus grand projet urbain de l'agglomération d'Amsterdam et des Pays-Bas. Il n'entre pas en concurrence avec d'autres projets qui seraient du même type. D'une part, il est reconnu comme un projet d'envergure nationale (et, à ce titre, justifie les investissements que les pouvoirs publics lui consentent). D'autre part, aucun autre projet de développement économique centré sur la finance et les services aux entreprises ne vient lui faire ombre.

Le contexte politique et institutionnel de Zuidas

Les Pays-Bas sont composés de douze provinces et de 458 communes. L'ajustement entre l'évolution démographique et économique avec l'organisation institutionnelle s'effectue au niveau des communes par une fusion régulière et progressive qui fait que, chaque année, le nombre de municipalités diminue. Il y avait ainsi environ 1 000 municipalités dans les années 1960.

Les Pays-Bas se définissent comme un État unitaire décentralisé. L'État néerlandais est un État historiquement fort, qui intervient directement dans les affaires locales, notamment à travers des plans et des normes. Aucun projet local de grande envergure ne peut voir le jour et se développer sans la participation de l'État. Aux Pays-Bas, le national et le local sont étroitement imbriqués, d'une part par la répartition des compétences qui fait que les collectivités locales, principalement les communes, mettent en œuvre les politiques de l'État, d'autre part par l'accès direct des collectivités locales à l'État, qui fait que les politiques publiques sont en réalité co-élaborées et co-gérées.

Par ailleurs, les grandes communes disposent de personnel, d'expertise et de ressources non négligeables. Amsterdam se trouve dans une situation un peu particulière, dans la mesure où elle possède 80 % de son sol, ce qui bien entendu lui procure une ressource essentielle en matière de grands projets urbains.

Depuis le milieu des années 1990, il existe des autorités d'agglomération sur les sept principales villes néerlandaises, dont Amsterdam. ROA, l'autorité d'agglomération d'Amsterdam couvre seize municipalités et rassemble 1,3 million d'habitants. Elle possède des compétences en matière de transports publics, de planification, mais, en règle générale, les autorités d'agglomération sont faibles. ROA est dominée par la municipalité d'Amsterdam, par son poids économique et démographique, mais aussi sur le plan politique, puisque le président de ROA est le maire d'Amsterdam.

Enfin, les principales grandes villes néerlandaises ont constitué des arrondissements. Amsterdam se compose ainsi de quinze arrondissements qui possèdent chacun un conseil élu, avec, à sa tête, un président. Les arrondissements se sont vu confier un certain nombre de responsabilités, notamment en matière d'urbanisme, et ils disposent d'un budget propre et d'un personnel significatif.



Un projet dont le contenu et l'avenir reposent sur un choix urbanistique

Bien localisé, Zuidas possède un autre avantage : sa relative «neutralité urbanistique». En effet, sur la zone concernée, il existe peu de constructions. On trouve essentiellement des espaces verts et d'activités (terrains de sport), ce qui ne pose pas de problèmes particuliers pour la mise en œuvre d'un projet de développement comme Zuidas. Cet avantage est d'autant plus important que le projet Zuidas ne repose pas sur une conception de développement précise.

En effet, Zuidas, dans son histoire récente, représente le cas classique d'un projet initié par une décision particulière (la localisation de certaines entreprises comme nous le verrons plus loin), qui s'est modifié dans son contenu théorique au fil du temps et en fonction des intérêts qui se sont manifestés. Il n'y a aucune réflexion globale *a priori*, mais, au contraire, une évolution incrémentale. Au départ envisagé comme un simple centre financier et d'affaires à partir de quelques équipements déjà existants, le projet a profondément évolué dans le temps

avec l'implication de la municipalité d'Amsterdam. Celle-ci va décider de transformer la zone en véritable centre urbain, sans pour autant qu'un document spécifique ou une stratégie collective définisse et encadre le projet.

De fait, les actions en cours se sont effectuées progressivement et, malgré la décision de faire de Zuidas un nouveau centre urbain, pour le moment, les constructions réalisées en font principalement un espace d'activités économiques somme toute classique. Le projet est aujourd'hui en attente d'une décision d'aménagement cruciale qui en déterminera le cours. Une fois encore, cette décision d'aménagement ne renvoie pas spécifiquement à une stratégie, mais plutôt à des occasions apparues à un moment donné et dont la concrétisation dépend des coalitions d'intérêt en place.



Quartier d'affaires ou nouveau centre urbain, un avenir lié au parti d'aménagement.

Pour l'aménagement de Zuidas, deux options, qui font l'objet d'un débat depuis une bonne dizaine d'années, sont en compétition. La première option est de construire un tunnel (*Dock*) et la seconde (*Dike*) de ne pas en construire et d'aménager le site avec l'existant.

L'idée du tunnel est d'enterrer sur 1,2 km toutes les infrastructures (routes, autoroute, voies ferrées) et de construire dessus en utilisant les droits de construire (*air rights*) ainsi produits. L'enterrement des infrastructures permet non seulement de libérer de l'espace, qui peut ainsi être utilisé, mais aussi d'implanter des résidences, puisque les nuisances sonores dues au trafic auront disparu du fait de son enterrement.

L'option de la digue (*Dike*) est plus simple. Elle consiste à réaménager les infrastructures présentes pour mieux les intégrer dans l'espace autour de la digue existante. Elle est donc beaucoup moins coûteuse, mais elle ne permet ni de construire des résidences, ni d'augmenter l'espace constructible (au lieu de 2,5 millions de m² potentiels, l'espace constructible se réduirait à 1,4 million de m²).

Le choix entre les deux options est déterminant pour le contenu du projet Zuidas. En effet, dans son développement initial, le projet est un centre d'affaires spécialisé dans la finance. Mais, en 2001, la ville d'Amsterdam décide de faire de Zuidas un nouveau centre urbain. Ce ne sera plus un centre financier, mais un quartier à usage multiple. Or, faire un centre urbain signifie «déspécialiser» Zuidas, y mettre du résidentiel de natures diverses (logements sociaux, locatifs, en propriété, etc.) et y attirer ou créer d'autres activités que celles liées à la finance et aux services aux entreprises.

Tout ceci dépend très fortement du choix d'aménagement (*Dock* ou *Dike*). Si le modèle *Dike* est retenu, il n'y aura pas de nouveau centre, puisque l'on ne pourra pas y implanter de résidences. Si le modèle *Dock* est retenu, la création d'un nouveau centre urbain est possible. Au-delà du financement du tunnel, se posent alors un certain nombre de questions sur la faisabilité de la création d'un nouveau centre.

Comment peut-on déspecialiser la zone de Zuidas ? Comment inscrire des activités sociales et culturelles ainsi que du logement social dans Zuidas ? Comment éviter une fracture spatiale qui produirait une ville à deux vitesses, entre d'un côté des activités lucratives, voire de luxe, et de l'autre des activités «sociales» ?

Ces questions n'ont, pour l'instant, pas reçu de réponses, mais l'absence de vision d'ensemble et surtout de vision partagée obère sérieusement la déspecialisation du projet.



En 2004, le document de stratégie spatiale nationale déclare Zuidas «zone leader pour les institutions et le commerce international...»

Des autorités publiques à la remorque du secteur privé ?

1. Le secteur privé aux commandes

En 1994, le géant financier ABN/AMRO décide de quitter le centre-ville et d'installer son siège social à Zuidas, car il s'agit d'une zone d'excellente accessibilité entre l'aéroport de Schiphol, la ville d'Amsterdam et la municipalité d'Utrecht. Cette décision est copiée par un autre géant financier, ING. En 1999, le siège social de ABN/AMRO ouvre ses portes, suivi en 2002 par celui de ING. Le siège d'ABN/AMRO couvre 90 000 m² et celui de ING 20 000 m². La même année, l'extension du World Trade Center (29 000 m²) est achevée.

Ces délocalisations et cette implantation se sont faites contre l'avis des autorités publiques et notamment de la ville d'Amsterdam, qui craignait que le départ d'une activité économique de type bancaire et de services aux entreprises vienne contribuer au déclin économique du centre ancien. Il n'en a rien été, mais la ville d'Amsterdam s'est montrée réticente et a donc dû suivre les décisions de ces grandes firmes. Au départ il s'agit de faire de Zuidas un centre financier.

Si la municipalité a été suiviste, elle n'en demeure pas moins présente, comme, du reste, d'autres acteurs publics tels que l'État et les chemins de fer nationaux (NS). La municipalité a compris très vite l'enjeu de Zuidas, puisqu'elle reprend le contrôle sur la zone qui, du fait de la décentralisation municipale, était aux mains de l'arrondissement de Zuider-Amstel.

Seulement, dans le cadre d'une implication forte, à la fois financière et décisionnelle, du secteur privé, quels peuvent-être le rôle et la place du public, et principalement de la municipalité ? Cette dernière dispose d'une ressource non négligeable : le contrôle de l'usage des sols. Non seulement elle possède les terrains, mais elle peut aussi imposer un usage sélectif des sols. La municipalité a ainsi imposé des normes strictes de surface de m² de commerce de luxe dans certaines zones de la ville, pour ne pas concurrencer le développement d'activités de même nature ailleurs. Elle pourrait utiliser ce pouvoir sur Zuidas.

Dans l'état actuel du projet, le secteur privé reste l'acteur dominant. Non seulement il est à l'initiative de Zuidas, mais c'est lui qui a financé l'essentiel des actions et réalisations. Enfin, c'est lui qui s'engage «politiquement» et financièrement sur le long terme, en privilégiant l'option *Dock*. Politiquement, ce sont les grandes firmes de Zuidas qui sont intervenues directement auprès du ministère des Finances pour que celui-ci fasse pression sur le ministère des Transports, afin qu'il soutienne le *Dock model*. Financièrement, il s'est engagé à investir énormément sur le long terme, si cette option était approuvée. Il prend donc des risques réels.

2. Un projet sans réelle légitimité qui s'inscrit dans des stratégies plutôt vagues

Zuidas est aujourd'hui une zone d'importance stratégique pour les Pays-Bas et l'agglomération d'Amsterdam. Cette importance stratégique s'est constituée peu à peu et ne résulte pas d'un choix *a priori* des pouvoirs publics. Ainsi, l'implantation des deux grandes firmes bancaires a lancé le processus. Un certain nombre de «coups partis» vont en faire une zone encore plus stratégique dans les années à venir. Il est prévu que la gare de Zuidas puisse devenir une gare TGV dans les prochaines années, après l'arrivée de la «grande vitesse» à Schiphol en 2007. Par ailleurs, la ville est en train de construire une nouvelle ligne de métro nord/sud qui accroîtra d'autant l'accessibilité de Zuidas. La mise en service de cette ligne est prévue en 2011.

Cette importance stratégique trouve sa consécration *a posteriori* dans un certain nombre de décisions et de documents gouvernementaux.

En 1997, le gouvernement désigne Zuidas comme l'un des six projets clés nationaux en lien avec l'arrivée de la grande vitesse. En 2004, le document de stratégie spatiale nationale déclare Zuidas «zone leader pour les institutions et le commerce international dans le but de développer le Grand Amsterdam en tant que centre de la connaissance et de l'innovation». La même année, Regio-Randstad, l'organisme de réflexion qui regroupe les quatre principales villes, les quatre autorités d'agglomération et les quatre provinces de la Randstad, publie son document de stratégie économique présentant Zuidas comme l'espace principal pour la construction d'immeubles de bureaux de niveau international.

Bien que déclaré zone stratégique, le projet Zuidas reste vague dans son contenu. En 1998, le plan général de Zuidas est approuvé par la municipalité d'Amsterdam. C'est un plan vague qui ne précise pas le contenu général du projet, ni celui des sous-projets qui vont peu à peu remplir le site. Il se présente comme un plan très flexible. Au-delà des considérations générales affichées, comme l'idée de faire un nouveau centre urbain, Zuidas reste donc un espace où beaucoup de choses sont possibles et où, pour le moment, les principales initiatives sont prises par le secteur privé. Dans ce contexte, on a un peu l'impression que n'importe quelle activité peut s'implanter sur le site.

La municipalité d'Amsterdam a les moyens d'influer sur le contenu du projet dans la perspective de faire de la zone un centre urbain véritable, en jouant sur les autorisations d'occupation du sol. Dans ce cadre, elle pourrait fort bien différencier les terrains de Zuidas en leur affectant des usages spécifiques, ce qui aurait comme impact direct de jouer sur le coût des activités qui s'y dérouleront. Ainsi les terrains où seraient implantés du logement social seraient bon marché, alors que ceux qui verraient l'implantation d'activités commerciales seraient plus chers. Il s'agirait alors d'une véritable stratégie. Pour le moment, ce n'est pas cette situation qui prévaut.

La commune d'Amsterdam a besoin de légitimer plus fortement le projet, notamment auprès de sa population. Si le conseil municipal a voté à l'unanimité les mesures nécessaires pour faire avancer le projet Zuidas, il est frappant de remarquer l'absence de la société civile et de la population, qui ne s'est pas exprimée sur le sujet. Dans ce contexte, le projet apparaît comme technocratique, à faible légitimité, ce qui risque de poser des problèmes lorsque des arbitrages seront nécessaires.

Un pilotage complexe qui exige de l'innovation organisationnelle

1. Des coalitions d'acteurs complexes

Étant donné l'importance du projet Zuidas et sa complexité, les acteurs impliqués dans son développement sont nombreux et de natures diverses : du côté du public, il y a, au premier chef, la ville d'Amsterdam, puis trois ministères : le ministère des Transports, celui de l'Aménagement (VROM) et celui des Finances. À ces acteurs viennent s'ajouter la compagnie nationale ferroviaire, NS, en cours de privatisation, et la CCI d'Amsterdam qui fonctionne sur un mode proche du système français des chambres de commerce. Enfin, nous pouvons mentionner la province de Hollande du Nord. Du côté du privé, on trouve tout d'abord les deux plus grandes banques néerlandaises, ABN/AMRO et ING, puis des entreprises plus locales comme le World Trade Center Amsterdam (WTC) et l'Université Libre.



La banque ABN-AMRO, un des piliers du projet Zuidas.

Le système d'acteurs a évolué, surtout quand il a été décidé de changer la nature du projet pour en faire un nouveau centre urbain à partir de la future gare TGV. Cette évolution a introduit directement les ministères et leur a donné un poids plus important. Elle a aussi entraîné l'intervention directe de la mairie d'Amsterdam, dans la mesure où, auparavant, le projet impliquait plus le niveau de l'arrondissement que la mairie centrale. Aujourd'hui, le projet Zuidas occupe une trentaine de personnes au sein du bureau de planification de la ville et le maire adjoint à l'urbanisme. Le maire lui-même s'y implique ouvertement.

Pour porter le projet, il a donc fallu que se constituent des regroupements d'acteurs, des alliances, des coalitions. Ces structures, qui peuvent être plus ou moins formelles, plus ou moins institutionnalisées, rassemblent, comme il est de coutume aux Pays-Bas, des acteurs publics et privés, mais surtout des acteurs qui évoluent à des échelles différentes (locale, nationale).

Ainsi, dès 1995, s'est constituée une coalition informelle, mais bien réelle, la Zuidas coalition. Il s'agit d'un regroupement structuré des princi-

aux acteurs publics et privés impliqués dans le projet. Cette coalition définit les principes et les orientations du projet. Les membres de la coalition ne signent aucun accord formel, mais s'engagent réciproquement à investir sur le long terme dans Zuidas. C'est, en fait, cette coalition qui pilote le projet. Très concrètement, elle regroupe, du côté du public, la ville d'Amsterdam, la compagnie ferroviaire et le ministère des Transports. Du côté du privé, on trouve ANB/AMRO et ING ainsi que l'Université libre et le World Trade Center.

Si aucun accord formel n'est signé entre les membres de l'alliance, c'est parce que la mise en œuvre du projet Zuidas s'effectue en réalité par le biais de sous-projets. Ces derniers donnent lieu à des accords formalisés, mis en œuvre, souvent, par le biais de consortiums spécifiques, comme dans les projets Malher 4, Gershwin ou Vivaldi.

De façon à faire déboucher l'option tunnel, une nouvelle alliance entre les secteurs public et privé s'est également montée, appelée *Dock Alliance*. Composée de la ville d'Amsterdam et des principaux investisseurs, elle se trouve à la base du projet de constitution d'une structure de partenariat opérationnel public-privé.

2. Une structure de pilotage originale dans le contexte néerlandais

Zuidas est un projet qui repose, depuis le départ, sur un partenariat public-privé qui s'est formalisé au fur et à mesure. Un bureau spécial (*projekt bureau Zuidas*), chargé de favoriser les relations entre les secteurs public et privé et de régler les conflits ou difficultés internes aux administrations publiques a été constitué dès le départ. La constitution, au début des années 2000, de «l'alliance pour le tunnel» a débouché sur l'idée de créer une structure de partenariat public-privé la plus large possible.

Début 2004, un ancien politicien, Elco Brinkman, a été choisi par «l'alliance pour le tunnel» pour jouer le rôle de médiateur, dans le but de parvenir à un consensus sur cette option d'aménagement. Son action a débouché, en février 2005, sur un accord entre l'État, la municipalité et le secteur privé pour investir deux milliards d'euros afin d'enterrer les infrastructures. L'objectif explicite de cette médiation est surtout d'arriver à la création d'une structure de partenariat entre les secteurs public et privé qui pourrait prendre la forme d'une agence spéciale. Cette agence, baptisée Dok NV ou Zuidas NV, pourrait voir le jour prochainement. Elle servirait de structure de développement du projet Zuidas et serait fondée sur le partage des risques financiers de l'opération. Elle serait composée, du côté du secteur public, de la ville

d'Amsterdam et de l'État néerlandais ; du côté du privé de ABN/AMRO, d'ING, de la Rabobank et de la Banque des villes néerlandaises (BNG). Son capital serait principalement privé. Il s'agirait alors d'une structure de partenariat national-local et en même temps public-privé. Cette agence disposerait de nombreux pouvoirs et la municipalité d'Amsterdam devrait lui en déléguer certains.

Les enjeux autour de la création de cette agence sont nombreux et cruciaux. Tout d'abord, il s'agira d'une première aux Pays-Bas. En second lieu, la nature des relations entre le public et le privé et surtout l'état des rapports de force entre les partenaires auront un impact évident sur le contenu même du projet Zuidas. Ainsi, l'un des points d'achoppement, structurant du projet, sera la question des relations entre les espaces «sociaux» et les espaces «économiques et commerciaux» ainsi que celle des espaces publics. Quelles réponses cette structure donnera-t-elle, considérant sa composition, où tous les acteurs ne disposeront ni des mêmes ressources, ni des mêmes capacités de négociation ?

Conclusion

Zuidas est un projet qui avance. En ce sens, c'est déjà un succès. Pour autant, son développement du côté des pouvoirs publics n'est pas acquis, car le projet Zuidas vient, sinon en concurrence, du moins en tension avec d'autres projets, plus grands ou plus petits, nationaux ou locaux, sur le plan financier. Au niveau national, la Randstad est déjà le lieu de deux projets de développement permanents que sont, dans le domaine de la logistique, le port de Rotterdam et l'aéroport de Schiphol. Au niveau local, il s'inscrit dans la multitude de projets portés par la municipalité d'Amsterdam, dont certains, comme l'extension du métro, vont exiger des ressources financières importantes, qui nécessiteront des arbitrages.

Par ailleurs, Zuidas s'inscrit spatialement dans le nouvel axe «naturel» de développement de l'agglomération d'Amsterdam, axe sud qui va de l'aéroport au sud-ouest, jusqu'à Almere à l'est. Le fait de vouloir concentrer autant de développement et d'investissements sur cet axe n'est pas une décision que les pouvoirs publics et, principalement, la municipalité d'Amsterdam peuvent prendre sans risques, dans la mesure où d'autres parties du territoire de l'agglomération, comme le nord, ont eux aussi besoin de développement.

C'est ici que la légitimité du projet intervient, car elle permettrait à la ville d'Amsterdam de justifier ses priorités spatiales en matière de développement. Or, pour le moment, cette

légitimité est faible et la municipalité ne semble pas se lancer dans un processus de légitimation.

Dans son avancée actuelle, Zuidas montre plus son succès en tant que centre d'affaires que comme lieu de concentration des activités liées à l'économie de la connaissance, sans parler de l'objectif affiché d'en faire un véritable centre urbain. Sur le deuxième point, le succès ne semble pas au rendez-vous. En effet, si on trouve, dans Zuidas, l'Université libre d'Amsterdam et son hôpital, il y manque la grande Université d'Amsterdam, UVA. Même si la volonté des acteurs publics et privés est d'attirer cette grande université, aujourd'hui, il ne s'agit encore que d'un vœux pieu, d'un discours. La réciproque semble vraie pour les entreprises.

Somme toute, le projet Zuidas apparaît hétérogène, flou, incertain. Il a cependant le mérite d'exister, d'attirer des firmes et quelques équipements. Cette attraction ne repose pas, nous l'avons vu, sur une stratégie, mais sur un label symbolisé par une architecture de qualité et un engagement d'un certain nombre d'acteurs disposant de ressources adéquates qui le crédibilise. Ce contexte, qui voit une présence dominante du secteur privé, pose directement la question du rôle des pouvoirs publics. S'agit-il simplement, pour ces derniers, de remplir une fonction d'accompagnement social et environnemental des projets privés ou ont-ils l'ambition de peser fortement sur le contenu même du développement qui s'effectuera dans Zuidas ?

ADLERSHOF : UN PROJET AMBITIEUX MENÉ PAR UN SECTEUR PUBLIC PRÉSOMPTUEUX



La ville Land de Berlin domine largement une métropole de 6 millions d'habitants.

Le contexte institutionnel et politique de Adlershof

Berlin est la capitale de la République fédérale allemande depuis 1990. Elle est à la fois municipalité et *Land*.

En tant que ville-Land, Berlin jouit d'un poids politique et financier conséquent qui en fait l'une des régions les plus puissantes d'Europe. En effet, son statut de Land fait qu'elle participe au vote des lois nationales en siégeant au *Bundesrat*, le Sénat allemand (qui représente les *Länder*). En second lieu, elle dispose des pouvoirs législatifs dans la plupart des domaines de politique publique (éducation, culture, développement économique, planification, santé, transports, etc.). Le Land de Berlin possède également un appareil technique et administratif énorme, qui assure à la fois les tâches de l'État fédéral et celles du Land.

L'organisation politique du Land de Berlin, et principalement de son Sénat, est fondée sur une forte autonomie sectorielle et politique. Chaque sénateur est maître chez lui, ce qui conduit à un système cloisonné, où les conflits sont la règle et le blocage la norme.

Son budget est à la mesure de ses compétences. Avec plus de 21 milliards d'euros, le Land de Berlin est un colosse (à mettre en rapport avec la situation de la région Île-de-France sur la métropole francilienne). On peut donc dire qu'il règne sans partage sur l'aire métropolitaine, où rien ne peut se faire sans lui. À cette puissance vient s'ajouter celle des nombreuses entreprises publiques que le Land contrôle, comme dans le secteur des transports et de l'énergie.

Berlin est aussi divisée en douze arrondissements (*Bezirke*) qui sont, chacun, dirigés par un maire élu au suffrage universel direct, mais qui ne possèdent que peu de compétences et d'autonomie financière.



A l'origine, Adlershof était une base aérienne

La métropole berlinoise

Le Land de Berlin est une enclave à l'intérieur du Land de Brandebourg, beaucoup plus vaste (29 000 km² contre 891 km² pour Berlin), mais beaucoup moins peuplé, avec seulement 2,5 millions d'habitants, et principalement rural.

Peuplée d'environ 3,5 millions d'habitants, Berlin est la plus grande ville allemande. Son aire métropolitaine – qui n'a aucune existence politique ou institutionnelle – rassemble environ 6 millions d'habitants sur 30 000 km². Ce qu'on nomme l'aire immédiate d'influence (à l'intérieur de la ligne rouge dans la carte ci-dessus) recouvre la ville-centre et 210 autres communes appartenant au Brandebourg. La ville-Land domine outrageusement son agglomération, puisque la seconde ville en importance, Postdam, capitale du Land de Brandebourg, ne regroupe que 120 000 personnes.

Le Land de Berlin est dans une situation économique et financière préoccupante. Le taux de chômage est largement supérieur à celui du pays (18 % contre 12 % en 2005) et Berlin est la ville la plus endettée d'Europe, probablement du monde, avec environ 46 milliards euros de dettes, ce qui grève lourdement son budget et ses capacités d'investissement

Le projet Adlershof est situé au sud-est de Berlin, sur le territoire de la ville-Land, à 12 km du centre-ville, dans l'arrondissement de Trep-tow-Kopenick. Il s'agit d'une zone de 420 ha, essentiellement de friches industrielles. Quoi qu'elle soit bien reliée au centre-ville par le train, son accessibilité par la route est moyenne. Il en est de même pour sa desserte aérienne. En revanche, en 2010, un service direct avec l'aéroport permettra de relier Adlershof en 10 minutes et la construction de la rocade autoroutière qui la desservira sera achevée, ce qui améliorera significativement son accessibilité.

Adlershof se présente comme réunissant sur une même zone une «ville des sciences», une «ville des médias» et un parc industriel. La ville des sciences couvre 86 ha. Elle rassemble, outre le campus de l'université Humboldt, douze centres de recherche non universitaires et quelques centaines d'entreprises. Aujourd'hui, plus de 5 900 personnes y sont employées, contre 3 400 il y a dix ans, auxquelles il faut rajouter les étudiants. La ville des médias couvre environ 25 ha et regroupe plus de 120 entreprises rassemblant plus de 1 000 employés. Trois principaux établissements font tourner ce secteur : TV Synchron Berlin, Studio Johannisthal

Synchron et Studio Berlin Adlershof, pour l'essentiel des entreprises privées. Le parc industriel rassemble plus de 150 entreprises et 4 000 emplois. Aujourd'hui, Adlershof est devenu le principal parc technologique et scientifique de Berlin et sa plus grande «ville des médias».

Même si le lancement du projet a été plutôt lent et incertain, Adlershof enregistre un certain succès, puisque les entreprises y viennent progressivement (192 en 1995, près de 700 aujourd'hui) et l'université Humboldt y installe de nouveaux départements scientifiques. En 2003, six nouveaux instituts de l'université (géographie, chimie, physique, mathématiques, informatique, psychologie) sont ainsi venus s'ajouter aux équipements universitaires déjà présents. Aujourd'hui, plus de 7 000 étudiants travaillent sur ce qu'on peut appeler un nouveau campus.

Cependant, Adlershof est plus qu'une simple ville des sciences, un campus et une ville des médias. Des hôtels, des restaurants, des terrains de sport et de loisirs (tennis, golf), des commerces, dont un centre commercial, des banques et des services médicaux la constituent également. 11 000 personnes y travaillent, sans compter les 7 000 étudiants. La répartition des emplois est à peu près la suivante : 5 900 dans les activités des centres de recherche, 1 000 dans les industries créatives (médias) et le reste, soit environ 4 000 dans les commerces, les services et l'industrie.

Un développement essentiellement économique et fondé sur l'histoire du territoire

1. Un projet avorté de liaison entre développement urbain et développement économique

Dès le départ, le projet Adlershof s'est voulu plus que la simple implantation sur des friches industrielles d'entreprises et d'activités liées à l'économie de la connaissance. Le Land de Berlin a affiché l'idée d'en faire une ville, c'est-à-dire de faire venir des entreprises scientifiques, mais aussi des activités de commerce, de loisirs et de construire des zones résidentielles, c'est-à-dire d'y attirer une population. Le plan général entérine cet objectif en présentant le projet comme celui d'un parc scientifique dont l'université serait le centre, mais avec une occupation du sol dense, une mixité dans les usages, de manière à accueillir commerces, services et résidences, la création de nombreux espaces publics de qualité, le tout reposant sur une morphologie urbaine en damier (*grid*) à l'image de la vieille ville berlinoise.

Aujourd'hui, cette idée semble loin d'être réalisée, puisque aucune zone résidentielle digne de

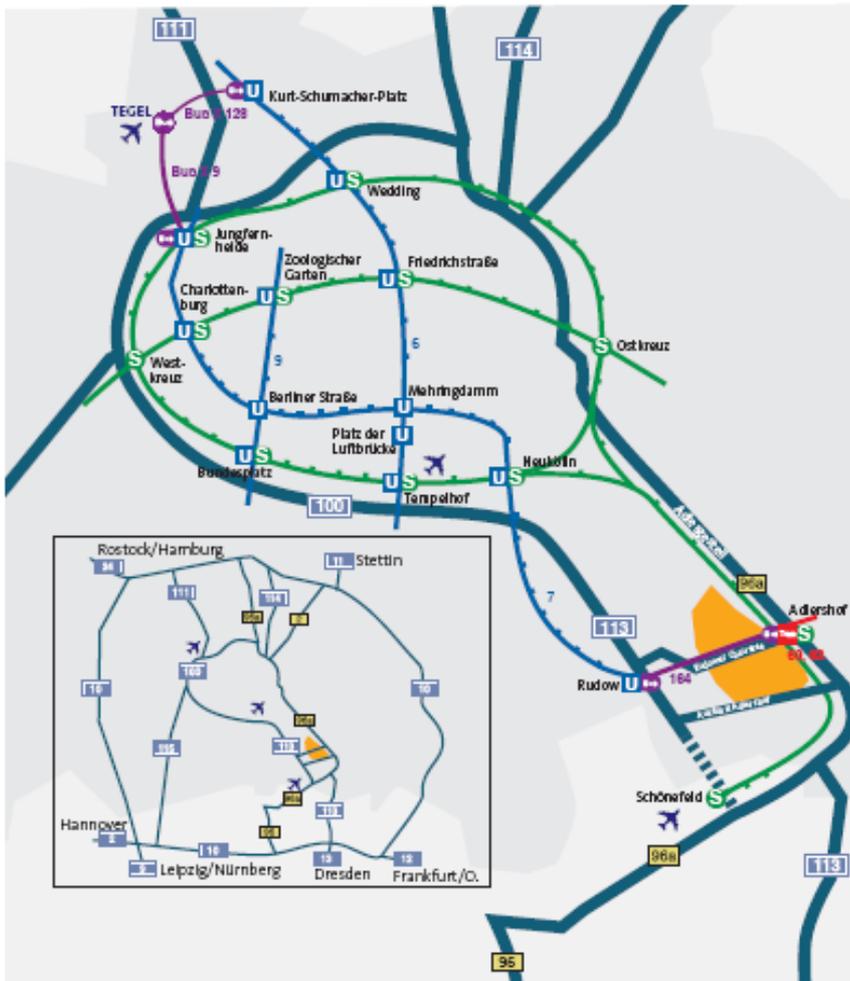
ce nom n'existe, même si la construction des premières maisons a démarré en 2004. En fait, l'objectif de création d'un quartier urbain semble avoir été abandonné : la «directive de développement» (*Entwicklungsmaßnahme*), l'instrument d'aménagement du site, a renoncé à la mixité des usages, à la création d'une «nouvelle ville», à la réalisation d'un certain nombre d'équipements publics. À moyen terme, Adlershof ne sera pas un nouveau quartier urbain de Berlin, même si les premières résidences viennent d'être construites, car aucune autre n'est prévue.

2. L'image historique de la zone au cœur du projet de développement

Adlershof était, jusqu'en 1945, principalement une base aérienne et un centre aéronautique. Le régime de l'Allemagne de l'Est transforme la zone en y implantant trois équipements : une caserne de 12 000 hommes travaillant principalement pour la sécurité militaire, l'Académie des Sciences, où sont employées près de 1 700 personnes et le siège de la télévision nationale. Il donne ainsi à Adlershof une qualification d'espace dédié aux activités scientifiques et militaires, en partie tournées vers les médias.

La chute du mur de Berlin, en 1989, et la réunification de l'Allemagne, dont Berlin devient officiellement la capitale en 1990, vont bouleverser la situation d'Adlershof. Le gouvernement dissout l'Académie des Sciences, supprime le siège de la télévision de l'ex-RDA et la caserne. Il décide de ne garder que 1 500 chercheurs dans huit centres de recherche intégrés au système national de l'Ouest et propose aux 200 personnes restantes de se lancer dans l'aventure de la création d'entreprise, ce qui semble marcher, puisque la plupart (une centaine) créent leur propre entreprise.

Pour autant, le contenu du projet Adlershof ne fait pas table rase du passé. Tout au contraire, Adlershof est un projet de développement économique qui colle beaucoup à l'histoire du territoire dans lequel il se trouve. Centres de recherche et technologie, activités du multimédia (TV, cinéma) sont les bases du projet et en sont également l'histoire. Il y a donc des liens très étroits entre le passé, le présent et le futur d'Adlershof.



Localisation du projet Adlershof dans le Land de Berlin

Pour les Berlinois, Adlershof rime avec science et technologie. C'est une image ancienne qui s'est maintenue et développée depuis le lancement du projet, car elle correspond à l'identité du site. Pour des entreprises de recherche et technologie désireuses de s'implanter à Berlin, il s'agit là d'un atout, car c'est une image qui a été valorisée, devenue positive de par l'implantation de l'université et des centres de recherche, même s'il n'est plus question de rivaliser avec des sites similaires sur Munich ou Stuttgart.

Un projet contrôlé par le Land de Berlin, isolé de la métropole

Adlershof est le produit du Land de Berlin, aussi bien parce que ce dernier est omniprésent que parce que le projet procède d'une vision non métropolitaine du territoire berlinois.

1. Un contrôle total du Land préjudiciable au projet ?

En 1991, le Land de Berlin crée EGA, la première société de développement d'Adlershof. Il installe et finance sur le site huit centres de re-

cherche liés à l'optique, à la biologie et à l'électronique. En 1992, il décide de délocaliser certains départements scientifiques (mathématiques et sciences naturelles) de l'université Humboldt qui dépend de lui. Il investit quelques 230 millions d'euros dans Adlershof entre 1992 et 1994 et 325 millions d'euros entre 1994 et 2000, par l'intermédiaire d'une nouvelle société, WISTA. WISTA construit de nombreux buildings «high-tech», restaure les édifices industriels et scientifiques des périodes précédentes, crée des espaces verts, en un mot, développe le site.

Le Land de Berlin apparaît comme l'acteur fort du projet Adlershof. Tout d'abord, il est lui-même une collectivité puissante sur les plans juridiques et financiers. C'est aussi une collectivité forte par les ressources qu'elle contrôle et les compétences dont elle dispose, dont l'une, sa compétence en matière d'éducation et de recherche, s'est révélée déterminante pour mener à bien le projet. En effet, non seulement le Land a compétence dans le domaine de la recherche (et peut donc également jouer de ses propres financements en la matière), mais il contrôle aussi les universités, tout au moins les universités publiques comme celle de Humbolt,

l'un des organismes de recherche les plus importants de la région et qui est le plus gros employeur du parc scientifique d'Adlershof avec 100 professeurs, 700 employés et 6 000 étudiants.

Par ailleurs, les financements utilisés pour le projet sont d'une part tous publics et d'autre part largement contrôlés par le Land lui-même. En effet, ce dernier dispose de ses propres ressources financières, mais également des fonds structurels européens qui, en Allemagne, sont gérés par les Länder. Fort de cette situation, le Land de Berlin investit des sommes énormes à Adlershof. Pas moins de 3 milliards d'euros auront ainsi été dépensés sur le site entre 1991 et 2007.

Pour autant, cette domination du public révèle quelques inconvénients qui commencent à poser des problèmes et qui sont peut-être en partie responsables du succès mitigé du projet lui-même. Ainsi, l'un des inconvénients majeurs réside dans l'absence de relations structurées et confiantes avec le secteur privé. Pendant de longues années, le Land a agi quasiment seul et les entreprises privées sont restées plutôt passives. Si, dans les dix premières années du projet, ceci n'a, semble-t-il, posé aucun problème majeur, il risque d'en aller autrement aujourd'hui, où la «directive de développement» prenant fin et le projet n'étant pas entièrement réalisé, le Land de Berlin est en train de se retirer doucement. En effet, celui-ci investit de moins en moins, renonce à de nombreux équipements publics (crèches, écoles, terrains de sport) et ouvre, dans un premier temps, 60 ha au développement par le secteur privé. Dans un tel contexte, il n'est pas sûr que les entreprises soient au rendez-vous.

2. Un projet légitimé par une stratégie auto-référencée

Le projet d'Adlershof a été mis en place par une stratégie précise et anticipée. Ici nous avons affaire à une politique publique linéaire, qui a été conduite par le biais d'un instrument original et spécifique de planification et de gouvernance : la «directive de développement». La stratégie sur Adlershof est donc inscrite dans cette directive, ce que démontre l'idée première de lier développement économique et fabrication d'un quartier urbain.

Pour autant, cette stratégie paraît confinée à Adlershof, dans la mesure où elle n'est pas reliée à une vision à plus grande échelle. Cette situation tient pour beaucoup aux mauvaises relations entre le Land de Berlin, le Land de Brandebourg et les municipalités environnantes, mauvaises relations qui, en 1996, ont connu leur apogée avec le rejet d'une fusion entre les deux

Länder par la population brandebourgeoise. Suite à ce rejet, les deux Länder ont choisi de travailler conjointement sur un certain nombre de domaines, comme la planification stratégique. En 1999, ils ont publié un rapport sur la stratégie de développement de la région métropolitaine de Berlin-Brandebourg, dans lequel Adlershof n'est jamais mentionné.

Cette autonomie du projet explique aussi la décision du Land de Berlin de changer la stratégie qu'il déploie sur Adlershof, ou plutôt de renoncer à l'objectif premier de cette stratégie, la construction d'un nouveau quartier urbain. Le projet n'étant pas inclus dans une stratégie métropolitaine, le Land est seul maître à bord, décide seul, impose sans tenir compte du contexte métropolitain.

Un encadrement public rigide, mais à bout de souffle

Pour mener à bien le projet, le Land de Berlin a constitué une organisation et utilisé des instruments efficaces qui consacrent sa suprématie, mais qui, aujourd'hui, montrent leurs limites.

1. Une organisation qui consacre la suprématie du Land de Berlin

Trois structures s'occupent de l'organisation et du développement d'Adlershof : Wista Management GmbH, AFM et Adlershof Projekt.

WISTA Management GmbH est la principale structure. Elle a été créée en 1994 pour se substituer à EGA. Jusqu'en 2004, c'est la seule structure de développement du site. Son rôle est celui d'une agence de développement classique et d'un promoteur. Elle achète et vend les terrains, elle aide à l'implantation des entreprises (création de plusieurs pépinières d'entreprises, aujourd'hui gérées par une structure particulière, IZBM, services aux entreprises), elle s'occupe de faire la promotion d'Adlershof en Allemagne et à l'étranger, et assure l'animation du site (organisation d'événements comme la nuit de la science, etc.). WISTA est une société au capital de 11,8 millions d'euros, complètement contrôlée par le Land de Berlin. Elle possède 33 employés.

Adlershof Facility Management GmbH (AFM) est une société qui dépend complètement de WISTA. Sa fonction principale est de s'occuper du fonctionnement logistique du parc scientifique. Elle s'occupe des jardins et espaces publics, assure la sécurité du site, le nettoyage des rues, etc. Elle compte 30 employés.

Enfin, Adlershof Projekt GmbH est une nouvelle venue sur le site, puisqu'elle a été créée le 1^{er} janvier 2004. Adlershof Projekt est aussi une filiale de WISTA. Elle est aujourd'hui responsa-

ble opérationnel du développement global d'Adlershof (soit 420 ha). À ce titre, elle achète et vend les terrains, loue les immeubles. Elle est chargée d'obtenir les permis de construire, de faire les plans de développement. Elle dispose de 20 employés.

Ces trois structures sont entièrement aux mains de la puissance publique, par lesquelles celle-ci pilote le projet. Ainsi, l'organe décisionnel de la «directive de développement» d'Adlershof, le conseil d'administration, est principalement composé de représentants du Land de Berlin (cinq sénateurs et le maire de l'arrondissement de Treptow-Kopenick). Ceci présente un énorme avantage, puisque ce sont les mêmes personnes qui vont fixer les règles, les financements et les modifications éventuelles du projet, mais, comme nous l'avons déjà dit, le principal inconvénient est l'isolement dans lequel le projet a été pensé, élaboré et mis en œuvre.

2. La «directive de développement», un instrument clé, mais rigide

La «directive de développement» est un instrument juridique de nature fédéral qui, dans le cas de Berlin, est lié au processus d'unification allemande et s'étend sur une période comprise entre dix et quinze ans. Cet instrument établit tout ou pratiquement tout du projet Adlershof. Il fixe les règles d'urbanisme grâce à un schéma directeur (*Master Plan*), il définit les orientations de développement (activités mixtes assises sur les industries créatives et la recherche scientifique et technologique – l'université y est définie comme le point d'ancrage du développement), il établit l'organisation et le fonctionnement du système décisionnel et opérationnel (la nature et la composition du conseil d'administration, le type de sociétés qui vont mettre en œuvre le projet comme WISTA, les relations avec les collectivités locales, etc.).

La dépendance du projet par rapport à la «directive de développement» est un sérieux problème, car cet instrument est très rigide et le contexte politique et institutionnel berlinois vient ajouter à cette rigidité. La «directive de développement» n'a pas la flexibilité nécessaire pour répondre à l'évolution économique de Berlin. Comme elle encadre tout et selon des règles très précises, elle ne peut prendre en compte les changements et les difficultés de trajectoire éventuelles du projet. Or ces difficultés de trajectoire ou les imprévus (et notamment la crise économique qui fait de Berlin une localisation moins intéressante pour les entreprises) exigent des réponses à la fois rapides et flexibles.



La société Wista restaure les édifices industriels des périodes précédentes et construit des buildings « high tech »

La «directive de développement» est le résultat de négociations difficiles à l'intérieur du Sénat berlinois. Or ces sénateurs sont politiquement autonomes et contrôlent chacun un secteur de politique. Une fois arrivé à un accord (dont la «directive de développement» est le résultat), il est délicat de le remettre en cause au vu d'une situation imprévue, car cela nécessite de tout remettre à plat. Dans une telle perspective, le risque de blocage est grand. La solution classique, fortement contrainte par la logique politique et institutionnelle du système, est le *statu quo*, qui se traduit le plus souvent par l'injection de plus d'argent public pour répondre aux difficultés du moment. C'est ce qui s'est produit tout au long du projet, avec des effets pervers comme la production de constructions et immeubles pas forcément bon marché ni rentables, puisque l'on est assuré de leur financement par le Land.

Cette rigidité est problématique dans l'état actuel du projet. Si, aux dires des responsables d'Adlershof, il est encore trop tôt pour juger de son succès ou de son échec, il est cependant désormais patent que la poursuite du développement du site ne pourra s'effectuer qu'avec les entreprises, notamment – ce qui est nouveau –, avec des entreprises qui prendront les risques du développement immobilier et foncier, autrefois pris en charge par le Land. Or, aucun cadre, aucun règlement ne vient en appui à la poursuite du projet, selon les orientations de la «directive de développement». Dans ce contexte, la décision de réserver 60 ha pour qu'ils soient développés par le secteur privé risque de ne pas trouver preneur du côté des entreprises.

Conclusion

Adlershof est-il un succès ou un échec ? Il est toujours difficile et risqué de répondre à la question de l'échec ou du succès d'une telle opération, mais la longévité du projet Adlershof nous autorise à la poser dès aujourd'hui.

Tout d'abord, Adlershof a des atouts que le Land de Berlin a su mettre en valeur et même produire. Il y a en premier lieu l'image d'Adlershof. Cette image n'est pas que le produit de l'histoire du site. Elle est aussi le résultat d'actions engagées par WISTA Management SA qui, depuis le départ, en a fait un élément de marketing territorial. En second lieu, il y a le lien qui semble réussi entre les entreprises et l'université. Cette réussite est due à plusieurs éléments. Tout d'abord, il y a eu très tôt une reconnaissance politique du rôle de l'université par le Land de Berlin, ce qui a permis de le fixer dans la «directive de développement», avec toutes les conséquences que cela implique en termes de réservation d'espaces et de financement. En second lieu, le fait que le Land contrôle l'université a facilité la mise en œuvre des décisions d'implantation. En troisième lieu, les aides publiques, notamment du Land, aussi bien directes qu'indirectes, ont aidé l'université à devenir un point d'ancrage autour duquel d'autres centres de recherche et entreprises se sont établis.

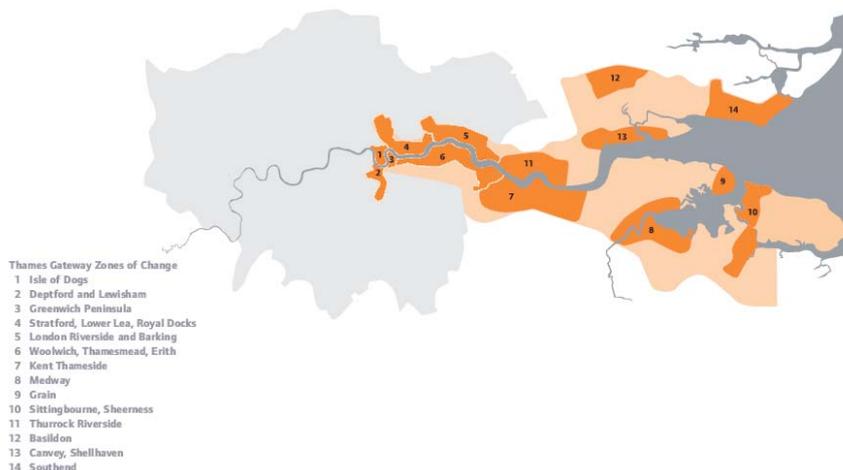
En revanche, l'échec en termes de développement semblerait patent, car on atteint aujourd'hui seulement la moitié des emplois prévus à l'origine et l'attractivité internationale du site semble en panne, ce qui montre que l'image, le label, le marketing territorial ne suffisent pas. D'une part, beaucoup d'observateurs (cf le programme COMET) dénoncent l'incapacité de cette zone d'attirer des grandes entreprises privées, les entreprises implantées à Adlershof étant plutôt des PME et aucune d'envergure nationale ou internationale. D'un autre côté, les documents produits par WISTA font montre d'un important dynamisme économique de la zone.

Quoi qu'il en soit, nul doute que le projet reste tributaire de la crise économique que traverse Berlin et qui ne pousse pas les grandes entreprises nationales et internationales à venir s'y établir, et qui même, pour certaines, comme Siemens, les pousse à quitter Berlin. Adlershof a été projeté dans un contexte particulier, au moment où on pensait que Berlin allait se développer fortement et devenir l'une des capitales les plus dynamiques de l'Europe. Cet échec pèse largement sur la situation actuelle du projet et son avenir.

Enfin, l'abandon de la conception initiale du projet par le Land de Berlin peut également s'analyser comme un échec. Les raisons de cet abandon sont complexes et pas forcément claires. On peut citer la crise économique qui obère la poursuite des financements publics, tout au moins à des niveaux équivalents à ceux réalisés jusqu'à présent, ainsi que les blocages politiques et la rigidité du projet et des instruments pour le mener à bien. Mais on ne fait pas une ville sans habitants et, sur ce point aussi, le projet Adlershof est un échec. Pourtant, cette situation n'était pas inéluctable. Encore fallait-il vouloir et savoir attirer les populations sur le site, ce qui nécessitait la réalisation d'infrastructures et d'équipements qui sont principalement du ressort de la puissance publique. Ceci n'a pas été fait.

Au-delà du succès ou de l'échec du projet, Adlershof met l'accent sur les risques, aujourd'hui, de construire et conduire un projet de développement qui repose uniquement sur un acteur public, fusse-t-il puissant comme l'est le Land de Berlin.

THAMES GATEWAY ET LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DU GRAND LONDRES



Thames Gateway : les quatorze zones de régénération et de développement

Thames Gateway (littéralement, la porte de la Tamise) est une vaste zone qui s'étend sur une soixantaine de kilomètres à l'est de Londres, de part et d'autre du fleuve et de son estuaire. C'est un espace où l'on rencontre de nombreuses friches industrielles (environ 3 800 ha soit un cinquième des friches du Sud-Est britannique), des terrains pollués par les anciennes activités, mais aussi des zones rurales plutôt riches, dans l'Essex et le Kent, ainsi que le nouveau centre d'affaires de Londres, Canary Wharf.

Pas moins de 1,6 million de personnes résident dans Thames Gateway. On y trouve les populations les plus pauvres du Royaume-Uni et les quartiers les plus dégradés de la capitale britannique. Beaucoup d'immigrés y vivent dans un habitat de médiocre qualité et les taux de chômage sont parmi les plus élevés du pays, jusqu'à plus de 20 % dans certaines zones.

À ces mauvaises conditions économiques et sociales vient s'ajouter le fait que Thames Gateway ne bénéficie pas d'une bonne accessibilité par les réseaux de transport, à l'exception des trois zones de Greenwich, Isle of Dogs et Stratford, bien desservies par le métro.

Sur le plan administratif, Thames Gateway s'étend sur le Grand Londres et les comtés du Kent et de l'Essex. Sur le Grand Londres, il est couvert par le territoire de plusieurs municipalités, dont les cinq principales sont Tower Hamlets, Greenwich, Newham, Barking et Bexley.

Depuis une quinzaine d'années, la zone londonienne de Thames Gateway (de 1 à 6 sur la carte) a subi de profondes transformations. Canary Wharf (zone 1) est devenu un centre d'affaires et une zone commerciale de première importance, l'ouest a vu l'établissement d'industries de la création et de nombreuses activités de production culturelle.

En fait, Thames Gateway est probablement la zone de régénération urbaine et de développement la plus importante d'Europe. Elle est aujourd'hui considérée comme un vaste espace d'opportunités, qui va pouvoir accueillir le développement économique et résidentiel de la capitale. Sa taille et sa relative faible densité lui permettent, en effet, de recevoir les principaux programmes de logements des années à venir. Les chiffres annoncés sont énormes. D'ici 2016, le nombre de logements construits sur la zone londonienne de Thames Gateway devrait dépasser les 90 000 unités et le nombre d'emplois avoisiner les 200 000, en grande partie dans les activités liées à l'économie de la connaissance.

Ce développement s'accompagnera d'investissements colossaux dans les transports (ouverture, dès 2007, de la gare internationale de Stratford, par exemple) et les services. Le succès de la candidature de Londres aux jeux Olympiques de 2012 va probablement accélérer le processus, puisqu'une partie de Thames Gateway, dans la Lower Lea Valley, va recevoir un grand nombre d'équipements et d'infrastructures qui leur sont liés.

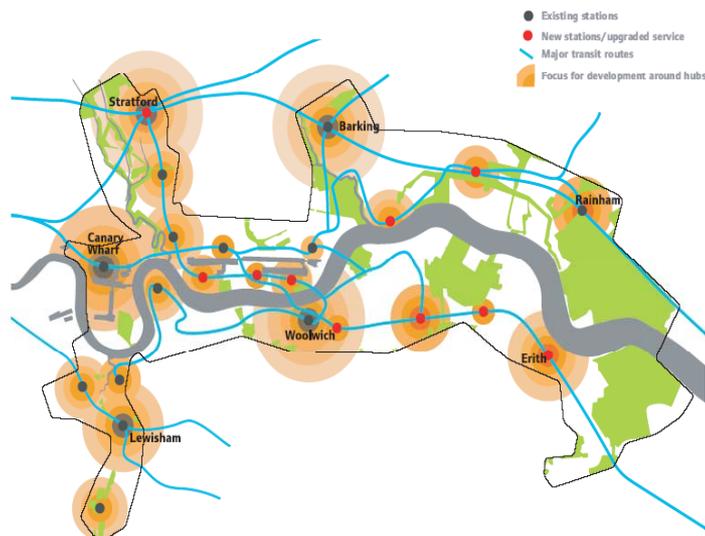
London Thames Gateway : une ville dans la ville

1. Une nouvelle ville à l'est de Londres

L'idée de faire une nouvelle ville à l'est de Londres est inscrite dans de nombreux documents d'aménagement. Thames Gateway, de par sa taille, permet une multiplicité d'usages. Les documents d'aménagement appellent donc à la venue d'activités et d'usages très diversifiés (résidences, emplois, lieux de culture, commerce, etc.), avec comme objectif l'augmentation de la densité. Sur la partie londonienne, il est prévu la construction d'écoles, de centres de santé, l'extension des universités. Pour relier tous ces équipements, infrastructures et services, les transports sont essentiels. D'énormes investissements sont alors prévus dans les transports publics : Crossrail, une ligne express qui desservira Thames Gateway depuis le West End et la City, le Chanel Tunnel Rail Link (CTRL) qui reliera les différentes zones et les centres de développement, le Docklands Light Rail qui sera largement prolongé vers l'est, le réseau de bus qui sera entièrement refondu et l'ouverture de la nouvelle gare Eurostar à Stratford, dès 2007. La route ne sera pas oubliée, avec le renforcement des capacités des voies rapides et surtout la construction d'un nouveau pont gigantesque sur la Tamise, le Thames Gateway Bridge.

2. Un projet fragmenté

La taille et l'ambition de faire du Thames Gateway une nouvelle ville dans la ville ont de fait rendu nécessaire le découpage de ce vaste espace en plusieurs sous-zones. Sur la partie londonienne, il existe six zones dites de changement (*zones of change*), qui vont concentrer les principaux investissements. Ces zones demeurent en grande partie autonomes les unes des autres, d'une part parce qu'elles sont « administrées » par des organismes différents, d'autre part parce que leur aménagement et leur développement reposent largement sur des financements privés, y compris pour un certain nombre d'infrastructures et d'équipements publics, ce qui rend leur réalisation dépendante des vicissitudes du marché. En fait, il n'y a pas de projet d'ensemble sur Thames Gateway, mais plusieurs zones qui accueillent chacune plusieurs projets.



C'est le cas, par exemple, de Stratford City, présenté comme le projet phare de la zone et qui devrait sortir de terre à partir de 2007. Situé dans la commune de Newham, le projet prévoit la construction d'un nouveau centre autour de la future gare Eurostar. Il est situé sur une friche industrielle de 72 ha. Ce nouveau centre sera composé d'un complexe commercial, d'un multiplexe de cinéma et de loisirs, de bureaux et de logements. Il accueillera également le futur village olympique. À terme, près de 5 000 personnes devraient s'y établir et 30 000 emplois devraient y être créés.

Thames Gateway apparaît comme un projet fragmenté, mais qui existe bel et bien. On en parle, on le situe sur une carte, des financements sont débloqués, des projets voient le jour. Tout ceci est possible, parce qu'il s'agit d'un projet largement consensuel.

Un projet consensuel et négocié

La zone de Thames Gateway a été déclarée comme « la principale zone de croissance » pour le Grand Londres et le Sud-Est par une directive régionale d'aménagement (*Regional Planning Guidance*) de l'État en 1996. En février 2003, le vice-Premier ministre lance le plan d'action pour des communautés durables (*Sustainable Communities Action Plan – SCAP*), qui place Thames Gateway parmi les quatre zones prioritaires pour l'implantation de zones résidentielles, afin de résoudre la crise du logement du Sud-Est britannique. Le SCAP propose en outre la constitution de structures particulières pour la mise en œuvre des divers projets de Thames Gateway, ainsi que des financements spécifiques (environ 650 millions d'euros entre 2003 et 2006).

De son côté, l'Autorité du Grand Londres (*Greater London Authority – GLA*) confirme les choix du gouvernement dans ses divers documents

stratégiques, comme le *London Plan*. La *London Development Agency* publie un document « London Thames Gateway : development and Investment framework », en avril 2004, qui précise sa vision du projet et souligne les accords avec l'État, les universités, les milieux d'affaires et les *boroughs* sur les grands objectifs et les moyens d'action pour les atteindre. Ce document est co-signé par le maire de Londres, le président de la LDA et le président du London Thames Gateway Partnership, qui représente l'ensemble des porteurs d'enjeux sur la zone.

En résumé, le développement de Thames Gateway ne semble pas trouver d'opposants. Au contraire, il rassemble les principaux responsables politiques, économiques et sociaux. Il faut dire que l'ampleur du projet et sa diversité permettent que tout le monde y trouve son compte. En outre, la conception de sa mise en œuvre démontre un pragmatisme et une souplesse qui facilitent les accords.

Les stratégies londoniennes qui concernent directement Thames Gateway sont le *London Plan* et le document de stratégie économique, *Sustaining Success*. À bien des égards, les documents demeurent généraux, y compris le SRDF⁹ pour Thames Gateway qui précise pourtant le *London Plan* sur l'est de Londres. Ceci étant, la déclinaison du *London Plan* sur Thames Gateway s'effectue aussi par les distinctions établies sur la zone en fonction des catégories d'espaces élaborées dans le *London Plan* : sites de possibilités, sites de régénération, etc. Mais il s'agit là d'une classification peu opérationnelle et qui laisse aux protagonistes, qu'il s'agisse des entreprises, des promoteurs ou des collectivités locales, de larges marges de manœuvre pour négocier le contenu précis des projets qui viendront s'implanter.

⁹ Sub-régional Development Framework

Le London Plan

La stratégie de développement spatial de la GLA est plus connue sous le nom de *London Plan*. Cette stratégie a été approuvée en février 2004. Son horizon temporel est compris entre quinze et vingt années. Le *London Plan* propose quatre grandes orientations :

- la relance de la construction d'un minimum de 23 000 logements par an, dont la moitié à caractère social dans le cadre d'une densification des secteurs les mieux desservis par les transports publics ;
- la relance de la construction de bureaux et d'hôtels dans le cadre d'une reconversion prioritaire des locaux industriels ;
- le développement des réseaux de transport, notamment publics, par une augmentation de 50 % de la capacité des réseaux ferrés et de 40 % des réseaux de bus, le tout dans un objectif de réduction du trafic de 15 % en quinze ans ;
- l'amélioration du cadre de vie, notamment par la protection des espaces verts comme la ceinture verte (*Green Belt*).

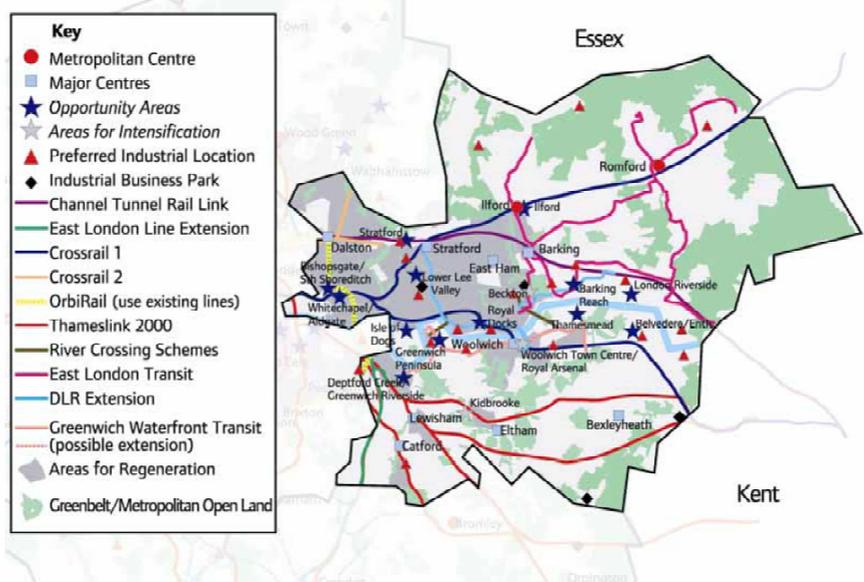
Ces orientations sont déclinées par la municipalité et la sous-région. Ainsi, l'est de Londres, où se situe le Thames Gateway, devra accueillir 40 % des nouveaux emplois et une grande partie des nouveaux logements.

Le *London Plan* définit cinq secteurs stratégiques où les quatre grandes orientations seront mises en œuvre :

- des sites de possibilités (*opportunity areas*). Ce sont des zones disposant de réserves foncières (en partie provenant de friches industrielles) et bien desservies par les transports publics ;
- des sites à densifier (*areas for intensification*). Ce sont des zones ayant peu de disponibilités foncières, mais qui sont bien desservies par les transports en commun ;
- des sites de régénération (*areas for regeneration*), les zones les plus déshéritées ;
- des centres-urbains (*town-centres*) qui sont les centralités existantes, principalement sur les grands nœuds routiers et ferroviaires ;
- des espaces ouverts stratégiques (*strategic open spaces*), principalement des espaces verts d'importance métropolitaine.

L'élaboration du *London Plan* a donné lieu à une intense activité de consultation, soigneusement encadrée par la loi sur Londres de 1999. Dans une première phase, la GLA a produit un livre blanc (*Towards the London Plan*), en mai 2001, résultat des contributions d'une vingtaine de groupes de travail. Il propose déjà des scénarios et des projets spécifiques. Ce document a fait l'objet d'une vaste consultation, aussi bien des organismes et personnes publics généralement associés (l'État, les *boroughs*, les agences régionales de développement, etc.) que du grand public. Au bout d'une année, en juin 2002, la GLA a répondu par un second document, intitulé *Response to Towards the London Plan*, qui a fait l'objet d'une seconde consultation pendant trois mois. Entre temps, la GLA a produit un projet de stratégie spatiale (*Draft London Plan*), qui a, lui aussi, été soumis à consultation. Un examen public par un panel d'experts a eu lieu en avril 2003. Son rapport a été envoyé au maire en juillet 2003. La GLA a retravaillé le document pour finalement l'approuver en février 2004.

Le *London Plan* est actualisé régulièrement et sa déclinaison territoriale s'effectue par le biais de cadres d'aménagement sub-régionaux (*Sub-Regional Development Framework - SRDF*). Celui de Thames Gateway a été publié en mai 2006.



La stratégie de développement économique de Londres

La stratégie de développement économique de Londres, dénommée *Sustaining success* (Poursuivre durablement la réussite), a été approuvée en 2004 et publiée en janvier 2005 par la LDA. Son rôle est de répondre aux principaux défis qui menacent Londres et de proposer des solutions à l'horizon 2016.

Prenant acte du succès économique de Londres, elle souligne les points faibles de la capitale britannique : une forte pression sur les infrastructures et les ressources naturelles, un coût élevé pour ceux qui y demeurent, individus et entreprises, l'existence d'importantes zones de concentration de handicaps et le maintien de fortes inégalités. Elle vise à améliorer l'environnement économique et social, accroître la productivité, réduire les effets négatifs de la croissance et permettre que tous les habitants bénéficient de la prospérité de la ville.

Cette stratégie propose d'intervenir sur quatre thèmes : les infrastructures et les espaces, les gens, les entreprises et, enfin, la promotion de la ville.

- Les infrastructures et les espaces : faire en sorte que les objectifs en matière de logement soient réalisés dans chaque sous-région, améliorer les infrastructures (Thames Gateway Bridge, Crossrail, etc.).
- Les gens : éliminer les barrières à l'emploi, réduire les disparités dans le marché du travail, améliorer l'emploi dans les zones critiques.
- Les entreprises : enlever les barrières à l'implantation et au développement des entreprises - notamment des start-up et des PME -, augmenter les qualifications de la population active et maintenir la position internationale de Londres.
- La promotion de la ville : assurer une meilleure cohérence des approches de marketing et de la promotion de Londres, coordonner les actions des divers partenaires.

Comme pour le *London Plan*, la stratégie de développement économique a donné lieu à d'intenses consultations avec les principaux porteurs d'enjeux de la capitale britannique.

Une organisation complexe et une démarche flexible

L'ensemble des actions de Thames Gateway est supervisé et coordonné par le nouveau ministère des Collectivités locales (*Department for Communities and Local Government*), créé en mai 2006. Ces actions sont conçues et mises en œuvre par un ensemble d'acteurs qui fonctionnent en partenariat. La conduite des grandes lignes du développement est assurée avec pragmatisme et avec une conception de l'intervention publique relativement modeste.

1. Partenariats public-privé à tous les étages

L'organisation mise en place pour élaborer et mettre en œuvre les projets de développement sur Thames Gateway est complexe, car elle rassemble de nombreux acteurs ainsi que leurs structures de coopération et parce qu'elle est changeante. Le diagramme ci-contre n'en représente qu'une vision simplifiée.

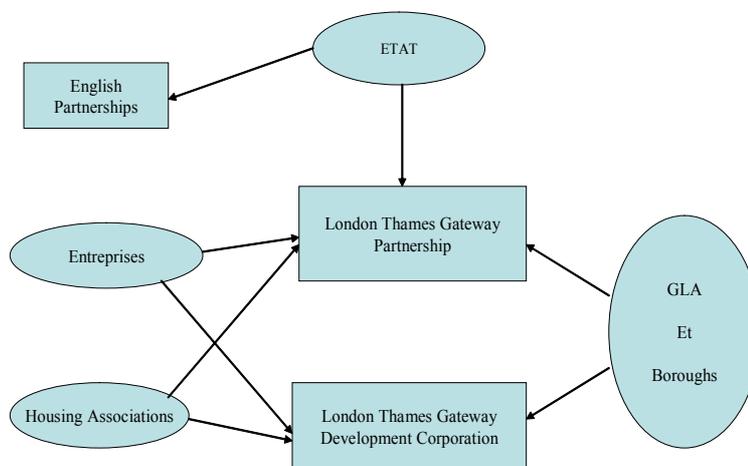
Au niveau de la zone londonienne de Thames Gateway, on trouve un premier partenariat, de nature stratégique, le *London Thames Gateway Partnership* (LTGP), dont la composition et le mode d'organisation ont évolué au cours des années, suivant l'implication de plus en plus importante de l'État. Aujourd'hui, il rassemble l'État, les associations de logements (*Housing associations*), la GLA, les *boroughs* concernés et des représentants du monde économique. Il est piloté alternativement par le ministre et par le maire de Londres. Participent aux activités du LTGP de nombreuses autres institutions, comme les universités, la LDA, elle-même une structure de partenariat public-privé, Transport for London, English Partnerships, l'agence nationale de régénération, etc.

Plusieurs structures de partenariat public-privé interviennent dans la mise en œuvre globale des projets de développement. Sur l'ensemble de Thames Gateway, on en dénombre dix, dont deux pour la zone londonienne : le Greenwich Partnership et le Bexley Regeneration Partnership.

Une troisième, la London Thames Gateway Development Corporation (LTGDC), très importante, sans pouvoir être réellement qualifiée de partenariat public-privé associe néanmoins des acteurs privés.

LTGDC a été créée en 2004 par l'État. Il s'agit d'un établissement public en partie financé par le ministère des Collectivités locales et dont le conseil d'administration est nommé par l'État. Ce conseil est dirigé par un représentant des entreprises et se compose des principaux *boroughs*, d'un représentant de la GLA et de chefs d'entreprises.

Schéma simplifié du système d'acteurs sur la partie londonienne de Thames Gateway



Le rôle de LTGDC est la régénération de deux grandes zones de Thames Gateway. Pour ce faire, elle peut acheter et vendre des terrains, les viabiliser. Elle dispose de pouvoirs de planification spécifiques qui en font l'autorité de planification pour les sites sous son contrôle. C'est elle qui élabore la stratégie précise de régénération et qui établit les plans d'investissement. Sa durée de vie est de dix ans.

Interviennent également sur la zone des structures partenariales dépendant de la GLA, comme la London Development Agency (LDA). Bien entendu, dans le contexte britannique, chaque projet de développement spécifique (par exemple celui de Stratford City) est piloté par une structure de partenariat public-privé. Il en découle un système où le partenariat public-privé est la règle d'organisation entre les acteurs et où ces partenariats se rencontrent à tous les étages : au niveau global de Thames Gateway, au niveau de chaque zone de Thames Gateway et au niveau de chaque sous-projet de Thames Gateway.

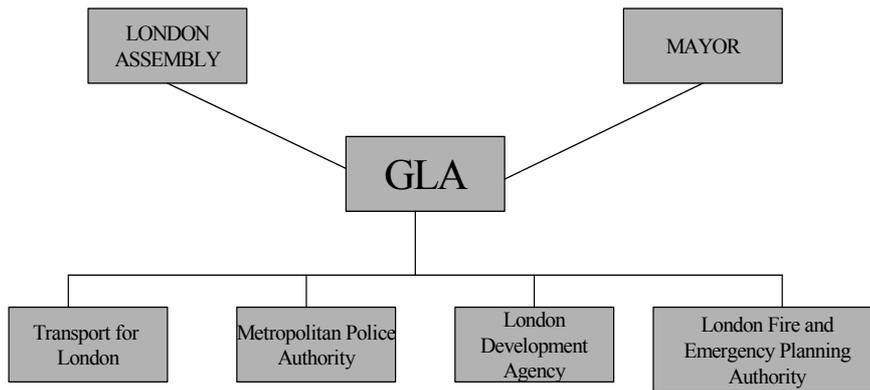
2. Un acteur public «facilitateur»

Les pouvoirs publics, qu'il s'agisse de l'État ou de la GLA, ont une conception «modeste» de leur rôle. Pour eux, il ne s'agit pas d'intervenir directement dans le développement économique, mais plutôt sur le contexte même de ce développement, autrement dit sur les éléments qui, bien qu'étant non directement de nature économique, vont influencer directement sur le développement. Ainsi, dans cette conception, les entreprises doivent être laissées libres de leur

choix (de stratégie, de localisation) et le rôle de la puissance publique est bien de leur ôter le maximum de contraintes. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les objectifs «d'éliminer les barrières à l'implantation et au développement des entreprises» et «d'enlever les barrières à l'emploi» de *Sustaining Success*.

Cette conception s'affiche clairement dans les thèmes prioritaires de la stratégie de développement économique de Londres. Ainsi, les éléments sur lesquels la GLA va agir sont tous contextuels : les transports tout d'abord, car les investissements en transports vont améliorer l'accessibilité des zones d'emploi ; l'éducation et la formation professionnelle ensuite, car des améliorations dans ces secteurs vont permettre d'accroître l'employabilité de la population et son niveau de qualification ; les services sociaux enfin, notamment le système de crèches, car les difficultés rencontrées par les femmes dans ce domaine les empêchent d'avoir accès au marché du travail.

Mais, en même temps, il ne s'agit pas non plus de laisser faire. Aussi bien l'État que la GLA cherchent à encadrer les activités et les projets de l'ensemble des acteurs. Ce sont eux qui fixent les grandes orientations et déterminent les cadres juridiques et politiques de la coopération. Les stratégies qu'ils développent – principalement celles de la GLA – sont les instruments de cet encadrement et, en ce sens, doivent être interprétées avec souplesse, puisque le public n'intervient jamais directement et jamais seul.



La Greater London Authority (GLA)

La *Greater London Authority* (GLA) a été créée en 2000. C'est une autorité métropolitaine qui se compose d'un maire et d'une assemblée. Le maire est élu au suffrage universel direct à la proportionnelle pour quatre ans, selon le système du vote préférentiel. L'assemblée, élue elle aussi pour quatre ans, rassemble vingt-cinq représentants : quatorze sont élus par circonscription au scrutin majoritaire à un tour et les onze autres sont élus à la proportionnelle au niveau du Grand Londres.

À la suite des élections de 2004, l'Assemblée de Londres se compose comme suit : sept travaillistes, neuf conservateurs, cinq libéraux démocrates et quatre divers (Verts, One London Group). Aucun parti ne dispose à lui seul de la majorité.

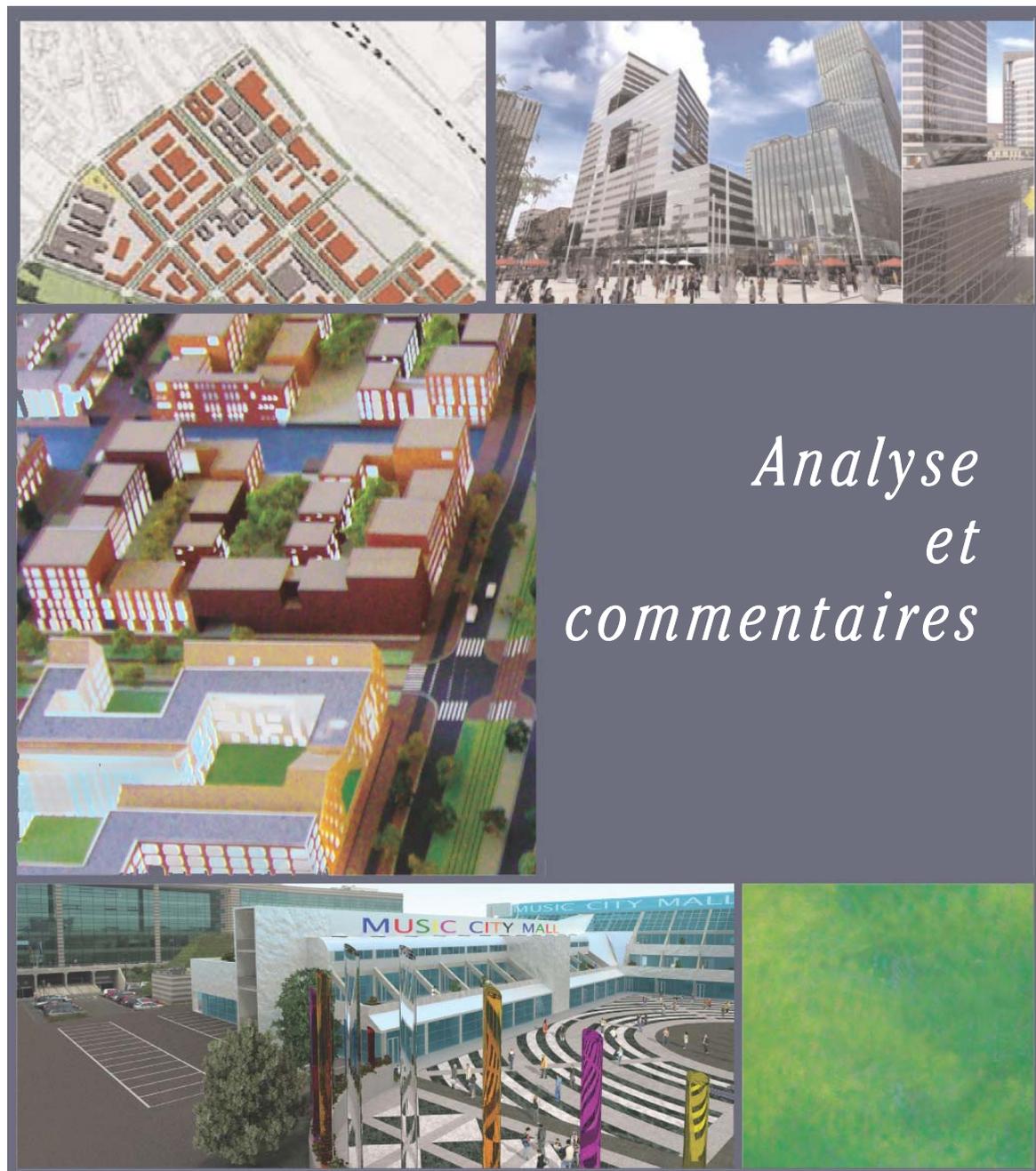
Le maire de Londres, Ken Livingstone, a été réélu en 2004 pour un nouveau mandat de quatre ans. C'est l'ancien leader du *Greater London Council*, assemblée abolie par le gouvernement conservateur en 1986. Membre du parti travailliste, il a été réélu en rassemblant 55,4 % des voix.

Le maire de Londres est l'exécutif du Grand Londres. Il travaille avec un cabinet qu'il nomme. L'Assemblée de Londres n'a qu'un rôle de «vérificateur» (*scrutinizer*). Le maire doit la consulter sur le budget et les stratégies qu'il doit élaborer. Elle peut démettre le maire par une majorité des deux tiers.

Le maire de Londres est chargé d'élaborer les stratégies de la GLA, conformément à la loi sur Londres de 1999. Ces stratégies concernent les domaines suivants : transports, planification, environnement, développement économique et culture. Pour assurer cette mission, il est aidé par quatre agences : *Transport for London* (TfL) qui, depuis 2003, gère les bus et les métros de Londres, la *London Development Agency* (LDA), qui est l'agence de développement économique du Grand Londres et qui, à ce titre, pilote les programmes de régénération urbaine, la *Metropolitan Police Authority* (MPA) et la *London Fire and Emergency Planning Authority* (LFEPA). TfL est présidé par le maire de Londres, alors que les autres agences ont des conseils d'administration différents : la LFEPA est dirigée par un conseil de dix-sept membres dont neuf nommés par l'Assemblée de Londres et huit par les *boroughs*. La LDA a un conseil d'administration nommé par le maire, mais dont la composition est fortement contrainte par la loi sur Londres (elle doit notamment être majoritairement composée de membres appartenant aux milieux économiques). Enfin, la MPA est dirigée par un conseil de vingt-trois membres (douze provenant de l'Assemblée de Londres, quatre magistrats et sept personnalités indépendantes).

La GLA dispose d'un personnel de 600 personnes environ, auquel il convient d'ajouter celui des quatre agences. Dans le Grand Londres, la GLA n'avait, jusqu'en 2003, aucune ressource fiscale propre. Elle fonctionne grâce à un budget principalement alimenté par des subventions du gouvernement central (globales et affectées, dont celle du GOL) et une taxe additionnelle (*precept*) sur la *council tax* des *boroughs*. En 2006, son budget global consolidé (avec celui des quatre agences qu'elle contrôle) se monte à environ 9,8 milliards de £. Depuis 2003, le maire de Londres a imposé un péage urbain dans le centre, ce qui amène quelques recettes fiscales supplémentaires à la GLA, mais la plus grande partie des ressources financières provient de l'État.

PARTIE 2



PARTIE 2 : ANALYSE ET COMMENTAIRES

Avant d'effectuer une analyse comparative des stratégies et des projets étudiés, il faut rappeler un certain nombre d'éléments qu'il convient de prendre en compte lors de cette analyse, notamment si l'on veut la rendre pertinente dans une confrontation avec la métropole francilienne. Nous en avons identifié trois principaux : le rôle joué par la crise industrielle, la taille de la métropole et la diversité des projets.

Le rôle de la crise industrielle.

La crise industrielle a frappé pratiquement toutes les grandes métropoles européennes, mais pas avec la même intensité, car certaines économies métropolitaines reposaient plus sur l'industrie que d'autres. Quoi qu'il en soit, cette crise a eu un impact profond sur les territoires étudiés. Tout d'abord, cet impact est objectif, c'est-à-dire qu'il s'est traduit par des emplois perdus, un accroissement des taux de chômage, un nombre croissant d'hectares de friches industrielles et des traces de plus en plus visibles d'une ère révolue. Cet impact a été également, et peut-être surtout, subjectif, c'est-à-dire qu'il a marqué durablement la conception du monde des acteurs locaux et c'est principalement cet impact subjectif qui différencie nos métropoles. Alors que certaines d'entre elles ont eu la capacité d'imaginer de nouveaux modes de développement, d'autres ont eu plus de mal et se sont montrées plus frileuses, moins innovantes. Alors que, pour certaines, la crise a précipité l'action collective (se transformer ou mourir), d'autres sont restées plus longtemps agrippées à cette idée que la crise était passagère. Ceci se traduit directement dans les projets et les stratégies.

La taille de la métropole.

La plupart de nos métropoles sont de taille modeste à l'échelle mondiale, à l'exception de Londres. Cette caractéristique a un impact sur la place et le rôle des projets dans l'économie métropolitaine. En effet, le plus souvent nous avons affaire à des projets qui ne sont pas en concurrence avec d'autres projets d'envergure métropolitaine, sur le même secteur de l'économie de la connaissance. Ce quasi-monopole facilite grandement les choix dans l'affectation des ressources sur un site précis. Or, plus la métropole est grande, plus le potentiel de concurrence avec d'autres projets existe. Dans notre panel, seule Londres se trouve confrontée à cette situation où certains des projets envisagés à Thames Gateway peuvent très bien se localiser ailleurs dans le Grand Londres, voire même dans la partie non londonienne du site.

La diversité des projets

Les six projets que nous avons étudiés sont très divers. Cette diversité fait leur richesse, mais exige aussi de la prendre en compte dans un souci de «comparer ce qui est comparable». Dans l'analyse qui va suivre, il importe de bien garder à l'esprit l'hétérogénéité de nos cas, sur au moins quatre points : la taille des projets, leur état d'avancement, la nature des projets et leur contenu.

La taille des projets : qu'y a-t-il en effet de semblable entre Zuidas, dont la superficie est d'une trentaine d'hectares, et Adlershof, qui en fait quatorze fois plus, sans parler bien entendu de Thames Gateway, dont la dimension en fait un projet à part ?

L'état d'avancement des projets : aucun des projets étudiés ne se trouve dans le même état d'avancement. Même si, pour certains comme Zuidas, il est difficile de s'accorder sur une date de démarrage du projet, la diversité est, là encore, grande. Ainsi, Adlershof et VEGA ont plus d'une dizaine d'années de vie, alors que 22@barcelona n'a débuté qu'en 2000, Thames Gateway un peu moins. Il est même possible de dire que Zuidas n'a pas encore véritablement commencé.

La nature des projets : certains projets sont homogènes comme Adlershof, VEGA, 22@barcelona, c'est-à-dire qu'ils ont été plus ou moins conçus d'un seul tenant. Il n'en est pas de même pour le Nord milanais ni pour Thames Gateway, qui sont plus fragmentés.

Le contenu des projets : si tous les projets ont une composante économique fondée sur l'économie de la connaissance, nous avons vu que le poids de cette composante est variable et que, bien souvent, d'autres activités se sont implantées sur les sites. Si une grande part des entreprises de 22@barcelona ou VEGA travaillent directement ou indirectement dans le secteur de l'économie de la connaissance, ceci semble moins vrai à Zuidas ou même sur Thames Gateway.

Notre analyse comparative s'effectuera à travers quatre points, qui seront balayés soit sur la totalité des projets, soit sur les projets qui nous ont semblé les plus pertinents par rapport au point abordé. La grille de lecture comparative portera sur les points suivants :

- la conception du développement (il s'agit de mettre en évidence les fondements, notamment cognitifs, voire idéologiques, sur

lesquels repose le modèle de développement à mettre en œuvre, par exemple comment sont envisagées les relations entre l'économie et le territoire) ;

- la démarche de développement (quels sont les principes sur lesquels sont établies les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des projets et des stratégies ? Il s'agit par exemple des relations entre projets et stratégies ou encore de la nature des principes d'action : flexibilité, rigidité, ouverture d'esprit, etc.) ;
- le rôle du secteur public (quelles sont les parts respectives des secteurs public et privé dans les projets ? Quels sont les rôles joués par les autorités publiques dans la gouvernance des projets ? Quelles sont les modalités concrètes de leur intervention ?) ;
- la légitimité des projets et des stratégies (Il s'agit de leur acceptabilité par les acteurs locaux. Comment cette légitimité est-elle produite ? Par qui ? Sur quoi se fonde-t-elle ?).

LA CONCEPTION DU DÉVELOPPEMENT

Les points communs

Trois points communs caractérisent la plupart des projets analysés dans leur conception du développement : ils ne font jamais complètement table rase du passé du site où ils s'implantent ; leur développement repose bien souvent sur des risques et des paris pris par les acteurs locaux ; ils accordent une grande importance aux relations entre les universités et les entreprises.

Les projets ne font jamais table rase du passé.

La ville est déjà là, on ne fait qu'accompagner sa mutation ... il ne faut pas penser que la ville avance avec des ruptures ...

Albert Broggi

Dans la plupart des cas, les projets, bien loin de faire table rase du passé, utilisent le territoire, son histoire, ses caractéristiques physiques et sociales, sa culture pour asseoir leur développement. Le territoire, dans ce qui fait son épaisseur historique, est utilisé comme une ressource, comme le cadre du contenu des activités à la base du développement économique. Dans les projets étudiés, on peut mettre en avant au moins trois usages du passé et de l'histoire : l'histoire économique du territoire au service de son développement, les caractéristiques socioculturelles héritées et l'utilisation des traces physiques de l'histoire du territoire.

- L'histoire économique du territoire au service de son développement

Deux projets sont particulièrement illustratifs de l'importance de l'histoire et de son utilisation comme ressource de développement : Adlershof et VEGA.

Adlershof a une histoire longue et forte, marquée par l'industrie et la technologie militaire, notamment dans les communications. En effet, ce site a été le haut lieu d'expérimentation des V1 et V2 durant l'époque nazie. Après la guerre, le régime d'Allemagne de l'Est y implante une caserne militaire et surtout le siège de la télévision nationale et un centre de recherche en communications de l'armée, ce qu'il restera jusqu'à la chute du mur de Berlin en 1989. Il donne ainsi à Adlershof une qualification d'espace dédié aux activités scientifiques et militaires, en partie tournées vers les médias. Adlershof devient connu pour cette spécificité là.

Loin de renier ce passé, le Land de Berlin décide au contraire de l'utiliser, notamment en tant qu'image de marque de cette zone. Il joue du nom d'Adlershof pour attirer les entreprises et contribue à renforcer cette image en y implantant lui-même des centres de recherche, en partie tournés vers les médias avec l'objectif affiché d'en faire un grand parc technologique et industriel. Loin de faire table rase du passé d'Adlershof, il utilise directement celui-ci pour promouvoir le site aujourd'hui.

À Venise, la situation est similaire, bien que le contexte historique soit moins fort qu'à Berlin. Le parc scientifique VEGA a été construit sur le site de Porto Marghera. Ce site représente pour les Vénitiens et les Italiens le symbole de la période fordiste de la pétrochimie, puisque Porto Marghera était la plus grande implantation de ce type sur le territoire national.

Malgré l'image peu positive de ce genre d'activité, la ville de Venise ne va pourtant pas s'en écarter complètement dans sa conception du développement, puisqu'elle fait en sorte que des activités de recherche liées à la pétrochimie se maintiennent et se développent à VEGA, notamment par les centres de recherche des grandes industries déjà établies. Mais la municipalité ira plus loin, en utilisant les activités de dépollution du site (nécessaire de par la pollution des industries de la chimie) comme l'un des éléments de spécificité et de qualification du développement de VEGA. En effet, elle va chercher à attirer des centres de recherche et des entreprises spécialisées dans les techniques de dépollution et promouvoir ainsi le parc scientifique comme l'un des hauts lieux italiens et européens des innovations dans ce domaine.

- Les caractéristiques socioculturelles héritées

Il s'agit là d'un élément plus hétérogène que l'histoire elle-même du territoire. Cette hétérogénéité se révèle fort bien dans les projets de Barcelone, Milan et Venise.

À Barcelone, la caractéristique socioculturelle est l'aptitude du territoire, de sa population, à produire de l'innovation. «Barcelone est une terre d'innovations» clament les Barcelonais, renvoyant sur ce point à l'histoire des milieux économiques et artistiques de la capitale catalane. Dans ce contexte, 22@barcelona se présente à la fois comme la preuve de l'innovation urbaine catalane, mais aussi comme la poursuite d'innovations urbaines lancées par la ville, et

plus particulièrement à l'est de la municipalité avec les jeux Olympiques de 1992 et, plus récemment, le Forum 2004. 22@barcelona est bien une innovation, mais qui est le produit de la culture traditionnelle barcelonaise.

Sur le Nord milanais, la caractéristique socioculturelle sur laquelle se fonde en partie le modèle de développement est l'aptitude à entreprendre, qui serait l'un des points forts de la population résidente. C'est en partie parce que les habitants du Nord milanais ont prouvé au cours des décennies leur capacité de monter des entreprises, de déployer une énergie dans ce domaine, que le développement peut s'appuyer sur la population résidente.

À Venise, les caractéristiques socioculturelles mises en avant sont fortement liées à la géographie et à l'histoire de la ville. Venise est une ville d'eau. L'eau, la mer, mais aussi la lagune ont joué un rôle primordial dans le développement historique de la cité, puisque c'est par ses navires que la ville a pu conquérir des voies maritimes et établir des comptoirs dans le monde. Mais l'eau est aussi un danger contre lequel la municipalité a dû se battre pour perdurer. Atout et inconvénient, l'eau est au cœur de la culture vénitienne et de sa spécificité.

Pour toutes ces raisons, le parc VEGA fait la part belle aux activités liées à l'eau. Que ce soit dans les chantiers navals, où les vénitiens sont devenus experts dans la production et l'utilisation de matériaux requérant de la haute technologie, ou dans les techniques de préservation et de protection de l'environnement issues de la nécessité locale de réduire la vulnérabilité du site aux inondations et à la présence de l'eau, les entreprises dont les activités sont liées à l'eau sont largement présentes sur le site.

- L'utilisation des traces physiques de l'histoire du territoire

Il s'agit là de la partie la plus visible du développement, que l'on retrouve partout, à l'exception de Zuidas, puisque ce projet s'établit principalement sur des terrains sinon vierges, tout au moins dénués d'activités économiques.

La plupart des projets analysés se situent sur des friches industrielles plus ou moins importantes. Même si l'intérêt de ces friches est l'espace qu'elles occupent, les projets ne cherchent pas systématiquement à faire table rase de ce passé industriel. Au contraire, ce passé, visible par les équipements et les bâtiments à l'abandon, est souvent réutilisé. Réutilisé en

réaffectant les immeubles aux activités nouvelles qui s'y établissent, comme sur Thames Gateway ou Adlershof, mais aussi utilisé comme source d'attractivité de la zone en glorifiant en quelque sorte ce passé, en le transformant en patrimoine, comme à Milan avec la création d'un musée du patrimoine industriel ou, de manière plus modeste, à Barcelone en maintenant les immeubles industriels de Poblenou.

Le développement repose sur des paris

Fonctionner avec des projets pilotes qui servent d'exemples et poussent à faire des choses

Renato Galliano

Dans le contexte d'incertitude sur l'évolution économique qui caractérise les sociétés européennes actuelles, tout projet comporte des risques, car on ne sait pas sur quoi peut s'appuyer durablement le développement économique. Ces risques sont cependant pris dans toutes les métropoles que nous avons analysées et, en règle générale, cette prise de risques passe par des paris sur la nature, le contenu et les modalités du développement. Même si ces paris peuvent parfois sembler similaires (par exemple la priorité ou la large place accordée aux activités liées à l'économie de la connaissance se retrouvent dans bon nombre d'entre eux), ils font montre de spécificités qui différencient les projets les uns des autres. Les exemples de Barcelone, Amsterdam et Milan illustrent bien cette situation.

Le projet 22@barcelona repose sur un développement fondé sur les activités 22@, autrement dit liées à l'économie de la connaissance. Cependant, il serait faux de réduire à ce pari la conception du développement du projet. En effet, le pari barcelonais est plus global, puisqu'il associe directement activités 22@ et maintien d'une qualité urbaine qui dépasse largement l'économie. Derrière l'économie de la connaissance, le pari de Barcelone est de faire du développement économique «high tech» tout en maintenant, autant que possible, la richesse sociale et culturelle d'un quartier.

Le pari est à cet égard fort différent à Amsterdam. À Zuidas, nul quartier existant, presque pas de population résidente. Si le projet affiche des ambitions «high tech», y compris dans la construction architecturale, il se veut beaucoup plus, puisqu'il vise à la création d'un quartier urbain, pratiquement de toutes pièces. Le pari d'Amsterdam est de produire du développement économique à partir d'un nouveau quartier, situé non pas dans le centre-ville, mais bel et bien dans une périphérie, relativement éloignée – même si elle est bien desservie. Ce pari se complète d'un choix de développement écono-

mique plus ouvert qu'à Barcelone, puisque, à Zuidas, ce ne sont pas principalement les activités liées à l'économie de la connaissance qui sont conviées (même si le projet affiche son intérêt pour de telles activités), mais les activités de la finance, les services aux entreprises (notamment juridiques) et l'implantation de sièges sociaux. Ce qui est original dans le pari amsterdamois, c'est bien de faire venir des grandes entreprises et sociétés internationales dans un bout de ville qui reste en grande partie à construire.

Le cas nord-milanais nous montre une situation et des choix autres. Le modèle de développement est plus complet, plus intégré et repose sur le développement endogène. En effet, même s'il n'est pas question de s'opposer à l'arrivée de grandes firmes sur le territoire, ces dernières ne sont pas recherchées. Ce qui est privilégié et qui constitue à la fois l'originalité du cas nord milanais et son pari, ce sont les PME, en partie celles qui ont des activités liées à l'économie de la connaissance, mais surtout des PME produites par le territoire lui-même et utilisant les ressources humaines locales. Le pari est de faire du développement économique à partir d'activités entièrement nouvelles, mais avec la même population, un pari qui se fonde donc sur la croyance dans la requalification professionnelle des habitants.

L'importance des relations universités-entreprises

La ville a joué un rôle de médiateur pour qu'il y ait dialogue entre université et entreprises...

Roberto Turrigo Pugliese

S'il convient d'attirer les entreprises et, si possible, les plus appropriées pour le contenu du développement désiré, leur présence n'est pratiquement jamais considérée comme suffisante. En effet, tous les projets affichent, avec plus ou moins de force, l'importance de voir s'établir sur le territoire des centres de recherche, principalement des universités, dont la proximité avec les entreprises est vue comme garante ou source de production d'innovations, de leur mise en œuvre et donc de production de développement.

La situation sur le terrain confirme cet affichage. Les deux principales universités de Venise se sont en partie établies sur VEGA. À Zuidas, l'université libre est présente sur le site. Sur Thames Gateway, on trouve plusieurs universités dont University of East London avec deux campus, l'un sur les Royal Docks et le second à Stratford City. Dans le Nord milanais, la zone accueille quelques centres universitaires. À Adlershof, la grande université de Humbolt a

ouvert un nouveau campus. À Barcelone, l'université Pompeu Fabra est présente.

Pourtant, à y regarder de plus près, les situations sont très contrastées et le succès n'est pas partout au rendez-vous, loin s'en faut.

À Barcelone ou à Venise, soit les universités présentes ne sont pas les plus importantes ou les plus prestigieuses, soit les départements qui se sont établis sur les sites des projets ne sont pas les plus pertinents ou les plus développés. Ainsi, à Barcelone, si quelques départements universitaires se sont installés sur la zone 22@, les positions des différentes universités semblent contrastées. Si l'université Pompeu Fabra a accepté de jouer le jeu, notamment dans le domaine de l'audiovisuel, en venant s'installer dans le quartier, il n'en est pas de même d'autres universités, comme l'université de Barcelone, qui ont préféré demeurer plus près du centre. À Venise, la présence des universités se limite à quelques unités de recherche, mais l'idée d'une implantation plus conséquente ne semble pas faire son chemin.

On peut dire la même chose sur Zuidas, où, certes, l'université libre est bien présente, mais où la grande université internationale, l'université d'Amsterdam (UVA), se fait encore tirer l'oreille pour venir «délocaliser» quelques départements et centres de recherche.

La situation semble un peu meilleure sur le Nord-milanais et sur Thames Gateway. Dans le Nord milanais, les universités sont très présentes, notamment par leur participation à de nombreuses sessions de formation pour les habitants. Mais, surtout, la grande université de Milan, Milano-Bicocca, se trouve en bordure de Sesto San Giovanni, la principale commune de la zone. De fait, Milano-Bicocca est l'université du Nord-milanais. Pour autant, elle reste localisée dans la municipalité de Milan, bien qu'il soit prévu quelques implantations comme l'établissement d'un master en sociologie à Cinisello. Par ailleurs, l'autre grande université milanaise, l'université d'État, a implanté son nouveau centre des sciences de la communication à Sesto San Giovanni. Si, pour le moment, la présence universitaire n'est pas encore à la hauteur des ambitions affichées, la tendance semble plutôt favorable.

Le cas de Thames Gateway est plus particulier, dans la mesure où la taille du projet fait que l'on y trouve un peu de tout. En effet, l'ampleur du développement attendu de la zone dans les années à venir rend quasi obligatoire l'implantation d'universités et l'extension de celles qui y sont déjà, comme l'université de East London, qui y compte aujourd'hui près de

20 000 étudiants. Mais, pour le moment, rien ne dit que les départements universitaires qui s'établiront seront importants, ni suffisants pour répondre à l'ambition affichée du développement technologique et de l'innovation.

Le projet où le rôle de l'université apparaît comme le plus important et semble relativement bien joué est Adlershof. Mais cet apparent succès appelle quelques commentaires. En effet, la décision de création d'un nouveau campus de l'université de Humbolt à Adlershof est une décision autoritaire du Land de Berlin, qui contrôle entièrement cet établissement scientifique. Il n'est pas sûr que celui-ci puisse aujourd'hui, et surtout à l'avenir, jouer la même carte. Et puis, d'autres universités comme l'université libre ne sont toujours pas présentes.

Les points qui font débat

Trois points méritent une attention particulière dans la confrontation entre les projets, soit parce qu'ils les opposent, soit parce qu'ils correspondent à de vrais débats à l'intérieur de chaque projet. Il s'agit du choix entre grand projet et projets multiples pour assurer le développement, de la place de la dimension purement économique dans le développement et du choix de la spécialisation ou de la diversification des activités conduisant au développement.

Grand projet ou projets multiples ?

Vienne, Barcelone : un «parapluie» pour des petits projets...
Willem Salet

Faut-il fonder la régénération d'une zone, son développement, sur un seul grand projet ou, au contraire, rejeter cette idée et lui préférer un ensemble de projets de moindre envergure ? Telle est l'une des questions que la comparaison entre nos six métropoles nous suggère.

Notre définition d'un grand projet s'apparente à celle qui a été utilisée dans le programme Comet. Il s'agit d'un territoire relativement bien délimité qui est sélectionné pour ses qualités actuelles et futures (accessibilité, disponibilité du foncier ou possibilités de restructuration, équipements existants) pour attirer les entreprises. On lui reconnaît une position stratégique. Sur cette zone vont se concentrer financements et ressources de natures diverses, en espérant que cette concentration permettra le développement de la zone et entraînera le développement économique de la métropole toute entière.

À l'inverse, fonder le développement sur plusieurs projets signifie une dispersion des res-

sources sur des projets d'envergure et d'ambition plus réduites qui contribueront chacun peu ou prou au développement du territoire.

Il n'est pas sûr que le débat se soit posé en ces termes aux acteurs – notamment aux pouvoirs publics – au début du processus de développement, mais c'est en ces termes qu'on peut le poser aujourd'hui, puisque les projets se différencient nettement les uns des autres en fonction de cette distinction. Ainsi, Venise, Barcelone, Amsterdam et Berlin ont basé leur développement sur l'idée de grand projet, alors que l'autre conception prévaut pour le Nord-milanais et Thames Gateway.

Venise a choisi de faire un parc scientifique VEGA à Porto Marghera, Amsterdam de construire un nouveau centre d'affaires à Zuidas, Barcelone de créer une zone 22@ à Poblenou et Berlin de faire son principal parc industriel et technologique à Adlershof. Sur tous ces sites, des fonds énormes, aussi bien publics que privés, ont été injectés. Des investissements importants ont été consentis pour créer, renforcer des infrastructures, notamment de transport avec la grande vitesse, en espérant que le développement sera au rendez-vous.

Toute autre est la perspective sur le Nord-milanais et Thames Gateway, mais avec des différences sensibles entre les deux. Une fois encore, Thames Gateway est un cas particulier de par sa taille et son ampleur. En effet, si Thames Gateway peut s'analyser comme un ensemble de projets disséminés sur un territoire immense, certains de ces projets, comme Stratford City, sont pratiquement des grands projets au sens où nous l'entendons. Sur le Nord-milanais, en revanche, aucun grand projet, mais de véritables petits projets bien identifiés, de natures fort variées (économique, culturelle, sociale), avec des financements spécifiques. Le développement viendra de leurs succès respectifs et de leur mise en cohérence.

Mais le grand projet peut-être plus ou moins réel, c'est-à-dire trouver plus ou moins de concrétisation dans des réalisations qui vont le caractériser. Parfois, comme pour Thames Gateway ou 22@, il peut s'agir aussi d'une labellisation d'une zone qui lui permet ainsi d'être identifiée positivement, notamment par les entreprises, la valorisant ainsi au sein de l'agglomération.

Développement économique ou développement urbain ?

L'objectif de mixer les usages pour créer de la ville est très difficile à atteindre... Un noyau de population résidant sur place est nécessaire pour faire vivre les commerces et les services...

Ulrich Becker

Certains projets sont principalement centrés sur le développement économique. Ce dernier en constitue la clé de réussite, car la quasi-totalité des ressources et des financements du projet lui est consacrée. D'autres, en revanche, sont plus globaux dans leur conception du développement et mettent notamment en avant la dimension urbaine (mixité des usages, densité, maintien des habitants sur place, etc.). Comme nous le montre l'analyse de nos métropoles, il n'y a pas de réponse univoque à la question des liens entre développement économique et développement urbain.

Deux projets, deux territoires correspondent à une conception globale du développement : 22@barcelona et le Nord milanais.

Dans le projet 22@barcelona, développement économique et développement urbain vont de pair. L'un n'est pas concevable sans l'autre. Pour ce faire, le projet vise l'intégration des activités de l'économie de la connaissance (les activités @) dans le quartier de Poblenou. Cela signifie, d'une part, le maintien de la population résidente sur place, le maintien de l'existant (notamment d'une grande partie des édifices industriels), d'autre part favoriser la mixité d'usages (résidences, entreprises, commerces, services). Enfin, il s'agit pour les urbanistes de «finir la diagonale». Cette conception du développement a un impact fort sur le projet. Ainsi, c'est par la densité que cette intégration peut le mieux se réaliser, ce qui induit une légère élévation des immeubles (par le principe du «sur-COS» comme nous l'avons vu précédemment). Cela joue également sur le type d'entreprises que l'on cherche à attirer, *grosso modo* des entreprises plutôt de petite taille, non polluantes et peu consommatrices d'espace. Enfin, la mixité d'usage est pensée à toutes les échelles : le quartier, l'îlot, l'immeuble lui-même.

Dans le Nord milanais, l'intégration entre développement économique et développement urbain est probablement pensée de manière encore plus forte. En effet, sur ce territoire, l'existant, qu'il s'agisse des populations ou du tissu urbain, est considéré non seulement comme partie intégrante du développement économique, mais surtout comme l'une des

ressources les plus importantes de ce développement. Ceci a de profondes répercussions sur le contenu même du développement : renforcement de l'urbanité des lieux (amélioration des espaces publics, amélioration des liaisons internes à la zone, par exemple), sélection d'entreprises (PME, principalement) peu polluantes et qu'il est possible de fixer sur le territoire, forte dimension sociale des projets, grande importance donnée aux politiques de formation, etc.

Pour les autres projets, les relations entre développement économique et développement urbain ont moins d'importance, car elles ne sont pas centrales, dans le sens où l'échec de ces relations ne remet pas fondamentalement en cause la conception même du développement portée par ces projets. En effet, pour ces derniers, la ville est secondaire, la dimension urbaine du développement se présentant comme un «plus» et non comme une condition essentielle. La réalité actuelle de la plupart des ces projets le démontre amplement.

Par exemple, si Porto Marghera est présenté comme le futur centre urbain d'une Venise réconciliée entre la ville historique et la terre ferme (*Mestre*), VEGA reste un parc scientifique et technologique relativement classique, avec peu de mixité d'usages. Il en est de même à Adlershof, où l'idée initiale de construire un morceau de ville à partir du parc technologique a progressivement été abandonnée, sans que cela semble poser problème pour le développement économique du site.

Le cas de Zuidas est intéressant à cet égard. De la décision d'aménagement entre le tunnel ou la digue (*Dock* ou *Dike*) dépend le contenu même du projet à moyen terme. Dans la perspective du tunnel, Zuidas sera un nouveau centre urbain en périphérie d'Amsterdam. C'est du moins ce qui est projeté. Dans la perspective d'une digue, le développement du site sera celui d'un nouveau centre d'affaires, lié à la grande finance et aux services aux entreprises. L'idée de construire un morceau de ville sera abandonnée, car il n'y aura pas assez d'espace disponible, pour les résidences notamment. Pour autant, quelle que soit la décision prise, le projet n'est pas remis en cause, l'hypothèse *Dock* permettant seulement d'augmenter le potentiel de développement sur la zone. Dans ce contexte, Zuidas continue à se développer progressivement, mais, pour l'instant, sous la forme d'un parc classique tertiaire.

Une fois encore, la situation de Thames Gateway est particulière. En effet, la ville est déjà là, non pas un quartier, un morceau de ville comme pour Barcelone ou le Nord milanais, mais une

ville énorme, où résident près de deux millions de Londoniens. Si le slogan de la GLA est bien de produire une nouvelle ville dans la ville (*Building a new city within the city*), il ne s'agit pas d'une conception globale du développement de cette zone, mais plutôt d'un affichage stratégique. En effet, celui-ci ne semble pas donner lieu à une conception d'ensemble, mais plutôt à différents sous-projets utilisant de manière fort pragmatique les liens entre développement économique et développement urbain. On réhabilitera des locaux industriels, préservant ainsi l'existant, mais on n'hésitera pas non plus à construire de toutes pièces des immeubles de bureau, sans véritable intégration urbaine et sociale avec la population résidente.

Spécialisation ou diversification ?

Ne pas avoir une seule stratégie, en changer si un projet concret se présente...

Albert Broggi

Afin d'assurer le développement économique des zones concernées, vaut-il mieux spécialiser le contenu des activités et des entreprises que l'on souhaite faire venir ou, au contraire, faut-il les diversifier ? En d'autres termes, si l'on fonde le développement du territoire sur l'économie de la connaissance, vise-t-on exclusivement ou principalement à implanter des entreprises qui y sont liées ou peut-on être plus flexible ?

Sur ce point encore, les projets ne sont pas identiques. Certains affichent la spécialisation comme principe, alors que d'autres restent volontairement souples.

Quatre projets posent la spécialisation des activités et des entreprises à faire venir comme principe : VEGA, 22@, Adlershof et le Nord milanais. Dans VEGA, les activités à faire venir sont, au départ, exclusivement ciblées sur l'économie de la connaissance. Il en va de même à Barcelone, avec le label 22@ qui catégorise les activités et entreprises que l'on désire attirer. À Adlershof, il s'agit des activités entrepreneuriales liées aux médias, à l'industrie et aux sciences, le tout réparti sur trois sites, trois villes spécialisées (ville des médias, parc industriel et cité de la science) et en liaison avec les centres de recherche existants. À Milan, ce sont les industries créatives que l'on souhaite attirer, notamment dans des secteurs comme les biotechnologies et les médias, à partir desquels se développent des *clusters*.

À Zuidas et Thames Gateway, en revanche, la spécialisation ne semble pas de mise. Une fois encore, Thames Gateway est à part, car il ne semble pas réaliste de spécialiser économiquement un si vaste territoire. Toutefois, si l'on

change d'échelle, certains des sous-projets en cours ou envisagés, certains des «sous-territoires» identifiés dans le *London Plan*, par exemple dans les «sites de possibilités», affichent une spécialisation des activités. À Zuidas, pour le moment, il n'y a pas de spécialisation manifeste. Tout au contraire, le document de planification est très ouvert. Dans l'attente de la décision d'aménagement (tunnel ou digue), il est jugé préférable de ne pas spécialiser les espaces.

Ceci étant, l'une des constantes des projets est leur pragmatisme, y compris chez ceux qui mettent le plus en avant la spécialisation. Ainsi, Barcelone se garde bien de donner une définition trop précise des activités 22@ et, de fait, les autorisations d'implantation d'entreprises sont négociées, sous-projet par sous-projet, avec une interprétation relative de l'expression «activités 22@». Il en est de même pour VEGA qui affichait au départ une forte spécialisation des activités liées à l'économie de la connaissance, mais qui, au fur et à mesure, a adopté une attitude plus pragmatique. Ont été ainsi autorisés à s'implanter d'autres types d'entreprises, notamment en raison de l'ouverture du système décisionnel au secteur privé et, en particulier, à une entreprise de construction (Guaraldo) dont les logiques de développement donnent la priorité aux occasions fournies par le marché plutôt qu'à une stratégie économique précise en termes de secteur d'activité à privilégier. Dans le Nord milanais, si la règle est de n'autoriser que l'implantation de PME, l'ASNMM n'a pas refusé l'arrivée de grandes firmes comme Medias ou Oracle.

Commentaires ciblés

Quatre séries de commentaires peuvent être faites :

Le mythe du grand projet

Nous avons débuté notre investigation sur les stratégies de développement économique en cherchant à analyser les grands projets de métropoles européennes. Notre raisonnement partait d'un présupposé, celui de la nécessité d'un grand projet pour asseoir le développement économique, principalement lorsque ce développement repose sur l'économie de la connaissance. Venait s'ajouter l'idée que, dans une société de communication et d'information, un grand projet rend visible une ville au niveau international et cette visibilité joue un rôle positif dans la compétition entre les territoires.

Si nous avons trouvé de tels projets dans un certain nombre de villes, nous avons également rencontré des situations où aucun grand projet n'existait, où le développement était fondé sur

une pluralité de projets, ce qui indique que l'on peut faire autrement. Le grand projet n'est pas l'alpha et l'oméga du développement.

Notre analyse permet aussi de mettre l'accent sur quelques effets dangereux des grands projets :

- leur «extra-territorialité», autrement dit le risque d'autonomisation par rapport au reste de la métropole, ce qui remettrait en cause leur effet d'entraînement sur l'économie urbaine,
- la sur-concentration des ressources en un seul espace, ce qui pose la question du développement des autres zones de l'agglomération,
- le danger de «mettre tous ses œufs dans le même panier», ce qui fait reposer l'économie métropolitaine sur un seul espace, un pari risqué si le grand projet n'obtient pas le succès escompté.

Les relations entre l'économie et le territoire

Certaines métropoles ne dissocient pas le développement économique du développement urbain. Cette conception nous conduit à faire les remarques suivantes :

- Il est difficile de faire coexister sur un même espace de nouvelles activités fondées sur l'économie de la connaissance et une population de souche. Cette coexistence ne va pas de soi et exige un réel travail politique et social, liant formation, emploi et économie de la connaissance comme dans le Nord milanais.
- Cette coexistence, cohabitation renvoie à la mixité d'usages. Les expériences européennes nous montrent que cette mixité d'usages peut être pensée à différentes échelles (l'immeuble, l'îlot, le quartier, la zone) et qu'il convient d'être souple dans la mise en œuvre de cette mixité : elle peut intervenir à toutes ces échelles et les combiner entre elles.
- Si le projet fonctionne bien, le coût du foncier sur le territoire concerné va avoir tendance à augmenter. Ceci pose de sérieux problèmes pour le devenir du développement, pour les entreprises, notamment les PME, qui auront plus de difficultés pour s'implanter, pour les populations qui verront les prix d'accession à la propriété ou les loyers devenir progressivement prohibitifs.

La concurrence-complémentarité entre projets

La concurrence entre projets augmente avec la taille de la métropole. D'une part, parce qu'il existe plus de besoins et plus d'opportunités dans une grande métropole que dans une petite. D'autre part, parce que les ressources, en particulier publiques, sont plus soumises à la pression, notamment pour la construction d'infrastructures et d'équipements (la plupart des projets nécessitent de gros investissements en transports). La concurrence entre projets s'effectue donc à deux niveaux : entre des projets de développement économique, qui peuvent d'ailleurs reposer sur les mêmes secteurs d'activités, et entre projets de natures différentes (développement, construction d'un équipement ou d'une infrastructure), cette concurrence apparaissant spécialement pour l'accès aux ressources financières.

Dans ces conditions, les métropoles doivent chercher à éviter cette concurrence et viser plutôt à la complémentarité entre projets ou à les échelonner dans le temps. C'est l'une des fonctions importantes que peut jouer un plan ou un schéma stratégique.

Les relations universités-entreprises, une utopie mobilisatrice ?

Les relations universités-entreprises sont l'une des relations clés d'un développement fondé sur l'économie de la connaissance. Toutes les métropoles analysées y font référence et toutes se sont lancées dans des actions visant à rapprocher ces deux milieux, voire à les concentrer géographiquement, notamment sur le territoire des projets. Pour autant, en règle générale, ces relations ne sont pas très faciles, en raison de l'étanchéité des deux mondes respectifs.

Pour autant, tout le monde y croit, tout le monde pense que le développement économique peut surgir de la fécondation croisée entre universités et entreprises. Que cela soit vrai ou non importe peu. Ce qui nous semble important est que nous avons affaire là à un mythe qui peut servir à mobiliser les acteurs, à produire de la réflexion, à lancer des actions collectives, à les légitimer. La relation universités-entreprises est donc à développer, sans naïveté, mais aussi sans embarras.

LA DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT

Les points communs

La plupart des projets dénotent une attitude positive de la part des initiateurs et des principaux acteurs. Cette attitude positive est une force pour le projet, car elle permet une mobilisation des partenaires, mais elle est, pour autant, généralement lucide. Ainsi, le projet 22@ fait montre d'optimisme par rapport à un avenir du développement fondé sur l'économie de la connaissance. Toutefois, les Barcelonais ne tirent pas de plans sur la comète. Ils savent où se placer dans la compétition internationale et n'entendent pas rivaliser avec des métropoles plus fortes qu'eux. «Ni New York, ni Nice, mais Boston» est l'expression qui illustre parfaitement l'optimisme réaliste de la capitale catalane, qui affiche ainsi son ambition de devenir le Boston européen. Londres fait montre d'un optimisme encore plus fort, tout au moins dans l'affichage que l'intitulé de sa stratégie économique, *Sustaining Success* décrit bien. Pour Londres, le succès est déjà là, mais il importe de l'entretenir. L'avenir est serein et cette sérénité est durable si on fait ce qu'il faut. Cette attitude permet ainsi d'identifier sans peur les défis que la métropole doit affronter et les déficits de la capitale britannique.

Cet optimisme est, en réalité, le résultat d'une attitude qui fait envisager la crise industrielle traversée par ces métropoles, non plus comme un désastre à surmonter, mais comme une occasion à saisir. À Venise, la fermeture de Porto Marghera, le plus important site pétrochimique d'Italie, a été vue par les initiateurs du parc scientifique comme une occasion à la fois de transformer l'économie urbaine, mais aussi de transformer la ville en utilisant la localisation de Porto Marghera et ses énormes friches industrielles pour en projeter le nouveau centre. Dans le Nord milanais, la position a été la même, la fermeture des usines Falck et des autres grandes entreprises a donné l'occasion de transformer de fond en comble le modèle de développement, transformation symbolisée par le passage de «la ville des usines» à «la ville de la communication».

Les projets sont toujours liés à des stratégies

Le projet de développement stratégique du nord de Milan a été inséré dans le plan stratégique de la province, qui fonctionne par grandes zones
Renato Galliano

Les projets sont toujours liés à des stratégies, mais si ces stratégies diffèrent dans leur contenu, elles se distinguent, dans un premier temps, par leur échelle et leur précision.

Nous rencontrons des métropoles qui ont une stratégie définie. C'est le cas de Londres avec le *London Plan* et le document de stratégie économique, ou encore de Venise et de Barcelone avec leurs plans stratégiques. Nous avons également des métropoles sans stratégies, comme Amsterdam, Berlin ou Milan. De même, nous avons des projets qui présentent des stratégies, comme Adlershof avec la «directive de développement», London Thames Gateway avec le SRDF (*Sub-Regional Development Framework*- East London) qui actualise et décline le *London Plan* sur l'est de Londres, le Nord milanais avec un véritable plan stratégique, et d'autres (Zuidas, VEGA, 22@) sans véritable stratégie.

Les stratégies mentionnées précédemment diffèrent aussi dans leur niveau de détail. Le plan stratégique de Barcelone est relativement vague. Il fixe des objectifs, mais ne quantifie rien. C'est un cadre général. Le plan stratégique de Venise est un peu plus explicite, tout comme celui de Londres qui va jusqu'à quantifier les besoins et les disponibilités de chaque site. De loin les plus précis sont ceux du Nord milanais et d'Adlershof, même s'ils correspondent à des échelles un peu différentes et à des conceptions du développement qui, nous l'avons vu, sont distinctes.

Si les projets sont toujours liés à des stratégies, la nature et la force de ces liens restent cependant très variables. Nous pouvons ainsi classer nos études de cas en trois groupes où :

- projet et stratégie sont liés
- le lien existe, mais reste vague
- les projets ont des stratégies «auto-centrées», qui ne renvoient pas à des stratégies plus larges.

- Projet et stratégie sont liés : Milan et Thames Gateway

À Milan, même si le plan stratégique n'a été établi qu'en 1999, quelques années après le lancement des premiers projets, ces derniers n'ont pas été conçus sans qu'ils correspondent à une conception précise du développement. Ils ont, de fait, mis en œuvre une stratégie implicite, fondée principalement sur un développement endogène qui s'articule en partie autour du secteur des industries créatives. Les premiers outils et structures créés par l'ASNM (le BIC La Fucina, le CRIS ou Proxima, le centre de

télétravail) correspondent tout à fait à la stratégie défendue et les projets qu'ils ont mis en place la déclinent parfaitement.

À Londres, la plupart des projets en cours et à venir s'intègrent bien dans le zonage établi par le *London Plan*. Le zonage renvoie bien à des contenus spécifiques des projets, ce que confirme le SRDF de 2006. Mais la nature du *London Plan* et du SRDF à l'est de Londres, ainsi que la conception peu directement interventionniste de l'État et du secteur public en général donnent aux acteurs locaux des marges de manœuvre importantes, aussi bien aux *boroughs*, qui ont leur propre autonomie en matière de planification, qu'aux acteurs privés. Les projets sont reliés à la stratégie d'autant plus aisément que celle-ci est souple et laisse une grande place à la négociation. Cependant, la situation a quelque peu changé depuis la décision de réaliser les jeux Olympiques à Londres et l'État opère sur certains secteurs de Thames Gateway une reprise en main.

- Le lien existe, mais reste vague : VEGA et 22@

À Venise, VEGA a sa propre logique de développement. Cependant, VEGA fait partie de Porto Marghera et, à ce titre, son développement est lié à l'avenir de cette vaste zone et des orientations que la municipalité a fixées, en accord avec les principaux protagonistes (le port, les grandes firmes). Les liens existent donc et sont consacrés dans le plan stratégique, mais ce dernier reste, lui aussi, relativement vague sur ce qui doit être précisément réalisé, à la fois à Porto Marghera et plus spécifiquement dans le parc scientifique.

La situation est identique à Barcelone. Certes, le plan stratégique affiche explicitement une priorité aux activités créatives, liées à l'économie de la connaissance, mais il s'agit, précisément, d'un affichage et le plan stratégique ne parle pas des détails de la mise en œuvre. 22@ s'inscrit donc dans le plan stratégique, mais c'est, comme à Londres, d'autant plus aisé que le plan est souple.

- Des «stratégies» auto-centrées : Adlershof et Zuidas

Comme nous l'avons vu, ni Berlin ni Amsterdam n'ont de stratégies spécifiques en matière de développement économique et d'aménagement. Les documents stratégiques qui existent pour Amsterdam sont soit de niveau national, soit

concernent la Randstad et n'entrent pas dans le contenu des projets à établir. À Berlin, ce qui peut tenir lieu de plan stratégique (le document produit conjointement en 1999 entre le Land de Brandebourg et celui de Berlin) ne fait pas mention d'Adlershof.

Pour autant, il existe une stratégie pour Adlershof, celle du Land de Berlin, mais il ne conçoit pas le développement de ce site en articulation avec une stratégie plus vaste. Tout se passe comme si Adlershof était un îlot, alors que le devenir de cette zone dépend en grande partie de la situation économique et financière de la capitale allemande.

À Zuidas, si stratégie il y a, elle est d'abord celle des grandes firmes bancaires qui ont choisi le site pour s'implanter. La municipalité apparaît plutôt comme suiviste, prenant le train en marche. Comme nous l'avons vu, toute stratégie dépend de la décision d'aménagement, tunnel ou digue. En ce sens, il ne peut y avoir de stratégie propre à Zuidas pour le moment, sauf une stratégie *a minima*, qui semble être celle des grandes banques.

L'innovation organisationnelle dans le système des acteurs : le partenariat public-privé

Des entreprises se sont organisées pour pousser à ce qu'il y ait une stratégie...
Bridget Rosewell

Tous les projets – à l'exception peut-être d'Adlershof – font preuve d'innovation organisationnelle dans la mise en relation des acteurs. En effet, tous ont eu recours à de nouvelles structures ou de nouveaux outils – nouveaux dans le contexte local, en tous cas –, qui ont permis de produire les stratégies, de trouver les ressources nécessaires et de légitimer les projets. Les projets de Milan, Venise et Londres apparaissent comme les plus innovants sur ce point, Barcelone l'étant, par ailleurs, dans l'élaboration de son plan stratégique.

Dans le Nord milanais, la première grande innovation de l'ASNM a été la constitution du forum de développement, structure rassemblant autour des principaux porteurs d'enjeux (les grandes firmes industrielles et les principales collectivités locales) les syndicats, la quasi-totalité des associations sectorielles d'entreprises, la chambre de commerce et les coopératives. L'institution de ce forum a permis progressivement l'établissement d'un climat de confiance entre les protagonistes. C'est au sein de ce forum que les premières négociations se sont faites et c'est à partir des débats du forum qu'une nouvelle stratégie de développement a

pu non seulement se définir, mais aussi être mise en œuvre.

À Londres, la constitution du London Thames Gateway Partnership (LTGP), en 2003, n'est pas à proprement parler une innovation : le partenariat public-privé est devenu le paradigme organisationnel de bon nombre de politiques publiques britanniques depuis une vingtaine d'années et un autre partenariat l'avait précédé sur le même territoire. Cependant, le LTGP est probablement la structure de partenariat la plus importante du Grand Londres : d'abord par la taille du territoire considéré, ensuite par l'importance et la diversité de ses membres (il rassemble l'État – ce qui est rarissime –, la GLA, les associations de logement, des représentants du secteur privé et les collectivités locales) et, enfin, par sa place dans le système d'acteurs. En effet, le LTGP, au-delà de sa fonction de forum de discussion et de mobilisation, participe à l'élaboration de nombreux documents stratégiques (il a même co-signé avec la LDA et la GLA le *Development Investment Framework* pour le Thames Gateway) et plus opérationnels, comme le futur SREDIP (*Sub-Regional Economic Development Implementation Plan*).

À Venise, le partenariat public-privé est partout présent, ce qui est nouveau dans le contexte italien. Ceci ne signifie pas que le privé a obtenu un rôle aussi important qu'au Royaume-Uni, mais qu'il a au moins reçu une reconnaissance significative de la part d'un système qui a toujours fait la part belle au public. Qu'il s'agisse de structures opérationnelles, comme VEGA SA ou NovaMarghera, ou plus stratégiques, comme PromoMarghera, le privé (les grandes firmes, la chambre de commerce) a aujourd'hui une place à part entière dans toutes ces structures décisionnelles. À Venise, l'innovation vient aussi de l'usage fait des instruments de la programmation négociée, notamment avec l'accord de programme sur la chimie, qui a permis de démarrer la dépollution de Porto Marghera et de lancer le projet VEGA.

À Zuidas, le partenariat public-privé est, pour le moment, beaucoup plus prudent. Seul le *Projekt Bureau Zuidas* s'apparente à une telle structure, mais la grande innovation sera probablement la constitution d'une société mixte fin 2006, Dok NV, dont la tâche sera de gérer le projet Zuidas, si l'option du tunnel est choisie. Ce sera une grande première, non seulement par l'importance accordée au secteur privé dans cette structure, mais surtout parce que ce dernier devrait y être majoritaire, une véritable révolution aux Pays-Bas.

Les projets de Adlershof et de 22@barcelona semblent moins innovants en la matière, même

si l'élaboration et la mise en œuvre du projet de Berlin par l'intermédiaire d'une «directive de développement» doit, là aussi, être considérée comme une innovation dans le contexte allemand. Dans le cas de Barcelone, nous l'avons déjà dit, la grande innovation est constituée par toute la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la société métropolitaine dans le processus de planification stratégique, mobilisation dont le projet 22@ bénéficie même s'il n'a pas été jugé bon de constituer de structures *ad hoc* comme le forum de développement du Nord milanais.

Les points de débat

La flexibilité au cœur de la plupart des projets

Une stratégie initiée par les banques et qui n'était pas prévue par les urbanistes, qui ont adapté leur schéma
Willem Salet

Il s'agit là d'une caractéristique, que l'on rencontre pratiquement partout, mais cette caractéristique s'exprime différemment selon chacun des projets. Pour certains, la flexibilité est l'un des principes de base du fonctionnement et de l'organisation. Pour d'autres, il s'agit au contraire d'une réponse pragmatique à une évolution du projet et de son contexte. Pour d'autres encore, la flexibilité est mise en avant, mais dans la mesure où elle est soigneusement encadrée.

- La flexibilité comme principe

Deux projets, pour des raisons fort différentes, ont établi la flexibilité comme principe de leur conception, de leur déroulement, de leur organisation. Il s'agit de 22@ et de Zuidas.

Dans le projet 22@barcelona, la flexibilité est omniprésente, dans les principes et dans la méthode. Rien n'est défini à l'avance, ni l'usage précis des sols et des terrains, ni même le contenu des activités (aucune définition précise d'une activité @). Pas de normes générales en termes de constructibilité, mais des règles souples : souplesse de la planification (pas de zonage), souplesse dans la construction des immeubles (pas de normes morphologiques à respecter par exemple) et des règles de méthode (des incitations comme le sur-COS). La négociation est de mise. On négocie au fur et à mesure et au cas par cas le contenu et la forme spécifiques des sous-projets ainsi que leur transformation.

À Zuidas, la flexibilité est un principe pour la bonne raison qu'il n'existe pas de stratégie particulière sur ce territoire. La flexibilité est donc la règle, faute d'alternative. En effet, aucun

acteur ne souhaite, pour l'instant, encadrer fortement les activités et les projets qui apparaissent sur le site. Le plan directeur édicté pour la zone en 1998 par la municipalité d'Amsterdam ne précise ni le contenu général du projet ni celui des sous-projets à implanter, ce qui autorise une grande latitude. Cependant, ce principe de flexibilité pourrait être mis à mal, une fois la décision d'aménagement (tunnel ou digue) prise. En effet, il y aura probablement zonage des sols, notamment dans le cas du tunnel, afin de jouer sur le différentiel de coût du foncier et de l'immobilier en fonction des activités autorisées (résidentiel, logement social, activités créatives, etc.).

- La flexibilité pragmatique

Deux projets, plutôt rigides au départ, illustrent cette attitude : Adlershof et VEGA.

À Adlershof, le développement du site est pensé de manière très encadrée. En effet, la «directive de développement» prévoit tout : activités, localisation, financement, règles d'aménagement. Elle sera d'ailleurs assez tôt perçue comme trop rigide pour prendre en compte les évolutions du contexte et les imprévus (grave crise économique et financière de Berlin, faible attraction d'Adlershof sur les grandes firmes internationales, etc.). Pour répondre à un contexte changeant, le Land de Berlin a recours à ce qu'on peut qualifier de «pragmatisme forcé». D'une part, il renonce à un certain nombre d'équipements et de réalisations, pourtant prévus dans la «directive de développement», renonçant de fait à faire de Adlershof un nouveau quartier urbain, mais, surtout, il ouvre au secteur privé 60 ha sans fixer de règles précises quant à leur aménagement et développement, dans la mesure où la «directive de développement» arrive à son terme.

À VEGA, un fort volontarisme s'exprime au départ du projet par la sélection du type d'entreprises et d'activités invitées à s'implanter. De fait, VEGA est conçu au début comme un parc scientifique classique et les financements, européens ou italiens, tous publics, sont très contraignants sur ce point. Progressivement, le pragmatisme va l'emporter, car le parc ne se développe pas à la vitesse désirée et parce que l'évolution du poids respectif des acteurs avec, en quatrième phase, la domination du secteur privé oblige, si l'on souhaite profiter des occasions offertes, à faire sauter ou contourner les règles préétablies.

- La flexibilité encadrée

Dans le Nord milanais, la flexibilité est l'un des principes de fonctionnement de l'ASN, mais,

contrairement à Zuidas ou 22@barcelona, des règles très précises sont maintenues tout au long des projets, car il existe une véritable stratégie, propre au territoire. La flexibilité repose ici sur la démarche conjointe des acteurs, notamment de l'ASN, qui va inventer au fur et à mesure et au cas par cas les moyens pour profiter des occasions et résoudre les problèmes, mais toujours dans le respect du cadre stratégique, implicite ou explicite depuis la production du dernier plan stratégique.

Sur Thames Gateway, l'ensemble des actions en cours ou envisagées est encadré par des documents publics, approuvés généralement par les porteurs d'enjeu : *London Plan*, SRDF-East London, SREDIP. Cet encadrement n'a de contraignant que la force de l'autorité publique, en particulier l'État et la GLA. De cette force dépend le respect des choix d'aménagement et de développement (notamment la localisation des activités), le respect des règles d'urbanisme. Pour le reste, les porteurs de projets gardent une grande latitude, à l'exception, aujourd'hui, des secteurs concernés par les jeux Olympiques.

Le rôle de la stratégie

Le plan stratégique de Porto Marghera : un plan stratégique avant le «plan stratégique»...

Roberto Turrido Pugliese

Les stratégies, quelle que soit leur échelle – territoire du projet, ville-centre ou aire métropolitaine – remplissent de multiples fonctions. Trois au moins sont importantes : la légitimation des projets, l'augmentation de la capacité d'action collective et un arbitrage entre projets et/ou actions.

- La stratégie légitime les projets

Ce rôle de légitimation s'effectue en amont ou en aval des projets. Pour Londres et Barcelone, la stratégie légitime les projets *a priori*, alors que, pour Venise et le Nord milanais, il s'agit plutôt d'une légitimation *a posteriori*.

À Londres, l'élaboration de la stratégie s'effectue sous la houlette de la puissance publique, mais dans le cadre d'une consultation large et intensive avec les porteurs d'enjeu, qui sont eux-mêmes parfois les porteurs de projets. Ainsi, les projets soumis et acceptés s'inscrivent bien dans la stratégie, car ils sont le résultat d'un travail conjoint entre les principaux partenaires. On pourrait avancer l'idée d'une légitimation conjointe entre les stratégies et les projets, selon laquelle les projets s'inscrivent bel et bien dans une stratégie, mais cette der-

nière n'a de sens, de faisabilité, que parce qu'il y a des projets déjà prêts ou élaborés pour la rendre crédible.

À Barcelone, le projet 22@ s'inscrit parfaitement dans les priorités du plan stratégique. La forte légitimité de ce plan, due à son processus d'élaboration et d'approbation qui a vu la mobilisation d'une grande partie de la société barcelonaise, légitime automatiquement 22@. Ceci permet d'engager des ressources, notamment publiques, pour Poblenou sans avoir à les justifier.

À Venise, le plan stratégique n'a été approuvé qu'en octobre 2004, soit une dizaine d'années après le lancement du parc scientifique. Ce plan confirme les choix spécifiques faits pour Porto Marghera, plus particulièrement pour VEGA, en affichant par exemple comme priorité un développement basé sur l'économie de la connaissance et pour Venise, «ville de l'eau», qui justifie certaines activités de VEGA liées à l'environnement marin et lagunaire et aux recherches en matériaux pour chantiers navals. Il s'agit bien là d'une légitimation *a posteriori* du parc scientifique, mais qui permet la poursuite du projet, notamment par l'utilisation de ressources foncières et financières.

Dans le Nord milanais, le contexte est le même, à ceci près qu'il n'y a pas un seul projet, mais plusieurs. S'est alors posée la question de leur mise en cohérence sur le moyen terme. La réalisation du plan stratégique en 2000 a principalement servi à cela. Il a confirmé le bien fondé des choix effectués et des projets réalisés, permettant de poursuivre la stratégie de développement de l'ASN. Il s'agit véritablement d'une légitimation *a posteriori*, mais construite comme telle. En effet, l'élaboration du plan stratégique a débuté par la réalisation d'un agenda stratégique, sorte de mise à plat de l'ensemble des projets et d'identification de leurs potentialités communes. La légitimité des projets, ou tout au moins de la plupart d'entre eux, était donc à la base de l'exercice lui-même.

- La stratégie augmente la capacité d'action collective

Même si cette constatation vaut pour tous les projets, elle est particulièrement évidente à Thames Gateway et 22@. Aussi bien à Londres qu'à Barcelone, c'est par la nature du processus d'élaboration des documents stratégiques que la capacité d'action collective est augmentée. En effet, la mobilisation d'une large part de la société, la consultation des porteurs d'enjeu, la co-élaboration, souvent, des documents eux-mêmes, a permis la production d'un élément crucial pour l'action collective : la confiance.

Par cette confiance, la capacité d'action collective se trouve renforcée, car elle produit un état d'esprit propice à l'accord sur des objectifs et des priorités et à la mise en œuvre de projets pour les réaliser, chaque partenaire ayant appris à mieux connaître les autres, notamment leurs enjeux spécifiques et leurs contraintes. Ceci est clairement établi dans le *London Thames Gateway Development and Investment Framework* de 2003, signé conjointement par la LDA, la GLA et le Thames Gateway London Partnership, qui déclare en préambule :

«Le partenariat qui s'est forgé renforce notre capacité de travailler ensemble sur Thames Gateway en concentrant nos diverses ressources sur des priorités communément acceptées et en garantissant que le développement se produise de la bonne façon, au bon endroit et au bon moment.»

- La stratégie permet d'arbitrer et de fixer des complémentarités

Ce rôle est fortement lié à la légitimation des projets. En effet, arbitrer signifie désigner un projet, un espace comme pouvant disposer de ressources spécifiques. En légitimant un projet, la stratégie autorise la concentration de ressources sur cet espace ou pour ce projet. À ce titre, elle devient essentielle pour les projets qui ne sont pas inscrits dans des stratégies, mais qui peuvent être soumis à la concurrence d'autres projets.

Tel est le cas de Zuidas qui, s'il n'a pas de concurrents sur le contenu même des activités (l'autre grand projet du nord de la Randstad, autour de l'aéroport de Schiphol, est lié à la logistique), en aura probablement en termes de financement, car les autorités publiques ne disposent pas d'assez de ressources pour financer toutes les infrastructures prévues dans la région. Dans ce contexte, l'extension du métro et le développement de la nouvelle ville d'Almere, au nord, vont exiger eux aussi des ressources, dont l'octroi dépend de choix que rien pour le moment ne permet d'établir.

La stratégie peut permettre également de fixer des complémentarités, entre territoires, entre projets. C'est ce que fait le plan stratégique du Nord milanais en parlant de mise en cohérence. C'est ce qu'établit également le plan stratégique de Venise en accordant à VEGA une fonction spécifique dans l'ensemble des parcs scientifiques de la Vénétie, évitant ainsi des concurrentes contre-productives.

Commentaires ciblés

Trois principales remarques peuvent être avancées

Créer une attitude positive

La plupart des projets ont été lancés parce qu'ils allaient permettre la transformation de l'économie métropolitaine, transformation jugée nécessaire pour sortir de la crise industrielle. Une telle démarche a été rendue possible par l'attitude positive des acteurs vis-à-vis de la crise, qu'ils ont considérée comme une occasion offerte.

Il n'existe pas de recettes pour obtenir une attitude positive, mais elle nécessite au moins deux éléments. En premier lieu, les acteurs locaux – notamment ceux qui peuvent jouer le rôle de leader – doivent prendre conscience de l'existence d'une crise. Si tel n'est pas le cas, il faut alors travailler à cette prise de conscience. En second lieu, il faut être capable d'identifier les potentialités du territoire et les mettre en avant pour répondre à la crise de manière stratégique. Les deux éléments vont généralement de pair, mais il importe de créer des lieux d'échanges entre acteurs pour que prise de conscience et identification des potentialités voient le jour.

L'importance de la flexibilité

La flexibilité est un leitmotiv dans pratiquement toutes les métropoles, justifiée par l'impossibilité, dans un monde incertain et instable, de prévoir l'avenir, même à moyen terme, et par la nécessité d'ajuster, d'adapter l'action en fonction des circonstances.

La flexibilité passe, au préalable, par l'ouverture des systèmes d'acteurs, c'est-à-dire par l'entrée des acteurs économiques et de la société civile dans les structures d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies et des politiques. La question essentielle de la représentativité des nouveaux entrants est alors posée. Qui faire venir ? dans quelles structures de représentation ? Sachant que l'important c'est de dialoguer et de travailler avec les porteurs d'enjeux, ceux qui peuvent véritablement engager leurs «représentés».

Cette ouverture des systèmes d'acteurs passe par des innovations organisationnelles. Là encore, la plupart des métropoles analysées ont innové. Ces innovations portent principalement sur l'établissement de lieux de débats, de forums, voire de dispositifs plus institutionnalisés, plus décisionnels, sur des territoires pertinents (les territoires des problèmes, les territoires des projets) et par la structuration de ces lieux, dont l'organisation et le fonctionnement sont généralement encadrés par des règles.

La question du temps et des rythmes

La question du temps, c'est-à-dire la gestion du projet dans la durée, est au cœur de la démarche. Sur ce point, deux remarques peuvent être faites. D'une part, il existe un hiatus entre la durée du projet – et surtout son intégration dans une stratégie de moyen terme – et le temps politique. Souvent, ce dernier est beaucoup plus court et, de surcroît, soumis aux aléas démocratiques (principalement les élections). D'autre part, il paraît inévitable que, dans le déroulement du projet, un certain nombre d'acteurs (des individus, mais aussi des institutions) disparaissent et apparaissent. À cet égard, la stratégie, surtout lorsqu'elle est partagée, apparaît comme un instrument qui permet de compenser partiellement les aléas des changements de personnes et d'institutions.

LE RÔLE DU PUBLIC

Les points communs

La puissance publique, qu'elle soit supranationale (européenne), nationale, régionale ou locale, occupe encore et toujours un rôle essentiel et central dans la conduite des projets. Cette constatation remet singulièrement en cause les analyses et discours sur l'ouverture des systèmes d'acteurs dans les politiques publiques, ouverture qui se traduirait par un relatif retrait de la puissance publique. Rien n'est moins vrai.

De même, si la puissance publique intervient de manière nouvelle, elle maintient la plupart du temps ses rôles traditionnels et contribue largement au financement des projets. Dans tous les cas, elle intervient par l'intermédiaire de structures *ad hoc*.

Le maintien des rôles traditionnels

Les leviers du secteur public : baisser les coûts (fonciers), ouvrir des opportunités, construire des infrastructures...

Bridget Rosewell

Quels sont les rôles traditionnels de la puissance publique dans la conduite de ces projets ? Elle en est généralement à l'initiative, à l'exception de Zuidas, où ce sont les grandes firmes bancaires qui ont démarré le projet, et ce contre l'avis de la municipalité d'Amsterdam. Elle donne souvent corps au projet, en définit les orientations. Elle intervient pour amortir l'effet des crises. Elle participe, parfois très fortement comme à Berlin, à leur financement direct. Mais surtout, elle fixe les règles de l'action collective et légitime le projet, c'est-à-dire qu'elle le rend réalisable par les règles d'urbanisme, la planification, les autorisations diverses et variées nécessaires à sa mise en œuvre.

Tous ces rôles, la puissance publique les joue peu ou prou, selon les projets, mis à part Zuidas qui fait figure, ici encore, d'exception. Elle les joue dans des configurations qui diffèrent, en fonction du poids de l'État central, du niveau de décentralisation et des relations entre les collectivités publiques.

À VEGA, c'est la commune de Venise qui est au centre de la conduite du projet, notamment avec sa société l'Immobiliare Veneziana, qu'elle contrôle totalement. Aucune autre collectivité publique n'intervient directement, mais l'État et, de manière moindre, la région et la province sont cependant présents par leur financement. La situation est similaire à Barcelone avec une

municipalité très active, qui, là encore, contrôle le processus avec un soutien important de la région Catalogne. L'État est largement absent, mais ceci s'explique en grande partie par la forte décentralisation espagnole qui en fait un pays quasi fédéral.

Adlershof représente un cas à part : le Land de Berlin a conduit le projet pratiquement tout seul. Dans ce registre, Adlershof semble continuer à jouer la même partition que dans la période des Trente Glorieuses, époque d'un interventionnisme fort de la puissance publique, tout au moins en Europe. Ceci dit, si le Land de Berlin intervient seul, c'est aussi parce que la ville possède une configuration institutionnelle originale en Allemagne et en Europe, puisqu'elle est à la fois commune et Land et puisque le Land allemand est le niveau de collectivité locale le plus puissant d'Europe.

Dans le Nord milanais, c'est l'ASNМ qui joue le rôle central dans le pilotage de la régénération du territoire. Toutefois, derrière l'ASNМ, se trouvent principalement les quatre communes du Nord milanais et les projets se sont développés grâce au soutien de l'État, de la région et de la province. La ville-centre de Milan est, en revanche, absente, ce qui pose certains problèmes pour la poursuite de la stratégie de développement.

La situation est tout autre à Londres, puisque la puissance publique, au Royaume-Uni, ne joue pas un rôle aussi fort que sur le continent. Pourtant, la GLA est un acteur central de l'ensemble de la régénération de Thames Gateway, soit directement, soit indirectement par la London Development Agency. Elle participe à la plupart des partenariats public-privé stratégique et continue à fixer les cadres de l'action par le *London Plan* et autres documents qu'elle produit. L'État et les *boroughs* sont les autres intervenants publics du système. L'État n'intervient jamais directement, mais c'est lui qui fixe les règles nationales, notamment pour le rôle des partenariats public-privé. Quant aux *boroughs*, ils sont les autorités de planification sur leur territoire et participent aux divers partenariats public/privé. Cependant, la situation a évolué depuis la décision d'octroyer les jeux Olympiques à Londres. Dans la mesure où les infrastructures d'accueil seront principalement développées dans ce secteur, tous les projets sont systématiquement soumis à une cellule rattachée directement au Premier ministre. Ce contrôle ralentit considérablement les procédu-

res, mais garantit en partie la cohérence des décisions.

L'importance des financements publics

Sur les quatre phases de développement, trois ont bénéficié de financements de la Communauté européenne.

Roberto Turrido Pugliese

Illustrations de la présence essentielle et centrale de la puissance publique, les financements sont plus ou moins importants selon les projets. Il convient toutefois de distinguer entre les financements directs, ceux qui concernent des actions précises du projet, et les investissements indirects ou contextuels, ceux qui concernent l'environnement du projet. Le poids des financements publics n'est pas forcément très lourd en ce qui concerne les investissements directs : le privé intervient souvent plus fortement. En revanche, il est généralement plus important dans les financements indirects, puisqu'il s'agit généralement d'investir dans les infrastructures – notamment de transports, afin d'améliorer l'accessibilité des sites –, dans les équipements et les espaces publics.

Les financements publics proviennent de toutes origines, depuis le niveau local jusqu'au niveau européen.

• Le rôle des financements européens

Dans la plupart de nos études de cas, ils sont significatifs et demeurent importants pour la réalisation du projet, notamment dans sa phase initiale. À Venise, ils ont été utilisés pour les trois premières phases du parc scientifique, à partir de programmes divers de reconversion (Renaval, fonds Objectif 2, programme Urban). Dans le Nord milanais, l'ASNМ est passée maîtresse dans la recherche de financements européens et elle s'est ainsi servie d'une multitude de programmes (fonds spécifique pour le BIC, Urban, programme européen pour l'insertion des femmes, etc.) ainsi que des fonds Objectif 2 pour réaliser une grande partie de ses projets.

Les fonds européens ont également été utilisés à Adlershof et sur Thames Gateway. À Adlershof, la chose a été rendue plus facile, puisque le Land de Berlin gère directement ces ressources-là. À Londres, la gestion des financements Objectif 2 est sous la responsabilité du GOL (*Government Office for London*), la mini-préfecture qui s'occupe de Londres et Thames

Gateway étant l'une des quatre zones prioritaires dans l'affectation de ces fonds.

L'un des grands intérêts des fonds européens réside dans l'effet de levier qu'ils permettent, puisque, selon le principe de l'additionnalité, ils ne peuvent être utilisés qu'en complémentarité avec d'autres.

- L'importance des financements publics des autres collectivités

Selon la nature de l'État et le degré de décentralisation, les financements publics sont plus ou moins conséquents et proviennent de niveaux de gouvernement plus ou moins nombreux.

Pour VEGA – les trois premières phases notamment –, les ressources sont venues de la loi spéciale pour Venise (de l'État, donc), mais surtout de la municipalité. La région n'est intervenue que marginalement, en partie du fait des conflits politiques avec la commune. Quant à la province, la faiblesse de ses ressources ne lui permet d'intervenir qu'à la marge. Dans le Nord milanais, la situation est un peu différente, puisque la région est intervenue la première, dès 1993, en établissant un fonds régional de développement pour les zones en crise industrielle. Les ressources nationales sont arrivées peu après, en provenance principalement d'un fonds spécifique pour la régénération urbaine. Les autres collectivités – d'abord les quatre communes, puis la province – sont intervenues plus faiblement en raison de leur manque de ressources propres.

Adlershof présente un contexte à part, puisque le Land de Berlin a pratiquement tout financé tout seul. Certes, cela s'explique, une fois encore, par la configuration institutionnelle spécifique de la ville-Land, mais aussi par la «culture politique allemande», où le public est omniprésent et fort. Les sommes publiques investies sont en effet énormes : pas moins de 3 milliards d'euros sur Adlershof, ce qui contraste fortement avec tous les autres projets.

En revanche, sur Thames Gateway et Zuidas, les financements publics seront plus restreints, tout au moins si l'on parle des financements directs, car la plupart des infrastructures seront en partie ou en totalité financées sur des fonds publics. C'est notamment le cas à Zuidas, pour l'option du tunnel, où l'État financera la plus grande partie de l'enterrement des infrastructures. C'est encore le cas à Londres pour Thames Gateway avec la Jubilee Line à Canary Wharf et l'arrivée du TGV à Stratford.

À Barcelone, les financements publics proviennent principalement de la municipalité et, en second lieu, mais de manière moindre, de la région, l'État étant peu présent, ce qui s'explique par le quasi-fédéralisme du pays aujourd'hui.

Des structures d'intervention *ad hoc*

La définition des projets, l'établissement de priorités et leur mise en chantier appelle des formes de concertation permanente
Roberto Turrigo Pugliese

La conduite des projets est le plus souvent effectuée par des structures spécifiques, spécialement créées à cet effet. Celles-ci, à l'exception probable de la future organisation qui gèrera Zuidas, sont toutes pilotées par le public, même si ce dernier y occupe une place plus ou moins prépondérante. On peut ainsi distinguer des structures contrôlées totalement par la puissance publique, notamment par la ville-centre (Barcelona SA et Wista pour ce qui concerne nos études de cas) et celles qui impliquent plus d'acteurs, y compris le secteur privé, comme VEGA SA, l'ASNM et la LTGDC.

- Des structures entièrement contrôlées par les municipalités centrales : Barcelone et Berlin

22@Barcelona SA a été créée en 2000, juste au début du lancement du projet 22@barcelona. C'est une société de droit privé, financée à 100 % par la commune de Barcelone. Elle joue le rôle d'aménageur et, en partie, de développeur de la zone. Elle fait aussi la promotion du site en Espagne et à l'étranger. Elle a investi près de 80 millions d'euros ces toutes dernières années. Cette société est très proche de la municipalité. C'est une petite structure qui jouit de la confiance de l'exécutif municipal et qui dispose ainsi d'une grande marge de manœuvre, lui permettant de prendre des décisions et d'être un interlocuteur fiable des entreprises.

Wista, quant à elle, a été constituée en 1994, là encore tout au début du projet d'Adlershof. Elle a même été la seule structure concernée par le projet jusqu'en 2004, où deux nouvelles sociétés, Adlershof Facility Management et Adlershof Projekt ont été créées. Ces deux structures sont, du reste, entièrement contrôlées par Wista. Wista est une société publique pilotée par le Land de Berlin et instituée par la «directive de développement». À ce titre, elle reste tributaire des difficultés de fonctionnement de cette directive, notamment des conflits internes au Sénat de Berlin. Elle joue le rôle d'un aménageur et d'un développeur classique.

- Des structures mixtes : Venise, Milan et Londres

VEGA SA a été créée en 1993, lors du lancement du parc scientifique. Son rôle principal est la gestion de ce parc, notamment de son développement. C'est donc elle qui s'est occupée des trois premières phases et qui reste présente dans la quatrième, en particulier à travers sa participation minoritaire au capital de Nova Marghera, société constituée en 1999. VEGA SA dispose d'un actionariat de trente-quatre associés, publics et privés, mais l'actionnaire largement majoritaire et sans lequel rien ne se fait est la commune de Venise, car celle-ci détient environ 45 % du capital de la société.

Le développement du Nord milanais est entièrement piloté par l'ASNM. Cette structure, créée en 1996 au début de la régénération de la zone, possède un grand nombre d'actionnaires, mais elle est détenue majoritairement par les quatre communes du Nord milanais, principalement par Sesto San Giovanni, la plus concernée par la régénération industrielle. L'ASNM est la grande responsable sur la zone, car elle jouit de la confiance des communes, les principaux protagonistes publics, et a su développer une panoplie originale et complète de fonctions pour remplir son rôle. En 2005, elle est devenue Milano Metropoli SA, pour indiquer à la fois un changement dans la composition de son capital, toujours majoritairement public, et un changement d'échelle de son territoire de compétence qui, aujourd'hui, concerne la métropole milanaise dans son ensemble.

La London Thames Gateway Development Corporation (LTGDC) a été constituée en 2004 pour jouer le rôle de développeur des deux principaux sites de la partie londonienne de Thames Gateway. C'est l'autorité de planification sur la zone dont elle est responsable. Il s'agit bel et bien d'un établissement public, institué par une loi et dont la totalité des membres du conseil d'administration – qui proviennent d'horizons divers, notamment du secteur privé, largement représenté – est nommée par l'État.

Les points de débat

Si le public reste présent et continue à jouer un rôle central dans la quasi-totalité des projets, on note une évolution certaine dans le mode de gouvernance de ces projets. Cette évolution porte sur deux points, qui font l'objet de débats ou d'interprétations diverses selon les cas : la place à accorder au secteur privé et les nouveaux rôles ou missions que le secteur public prend en charge.

La place respective des secteurs public et privé dans le système de gouvernance des projets

Il y a des investissements qu'on ne peut pas faire sans cette sorte d'arrangement (avec le secteur privé)...

Bridget Rosewell

Selon les projets, le système de gouvernance accorde une place plus ou moins grande au secteur privé. D'un côté, on trouve les projets qui accordent au secteur privé une place de choix : Thames Gateway, VEGA et le Nord milanais. De l'autre côté, il est largement absent (Barcelone et Adlershof), le cas de Zuidas étant à part, puisqu'on ne connaît pas encore son organisation future.

- Un privé fortement sollicité par le public : Londres, Venise et Milan

À Londres, le privé, en général représenté par des chefs d'entreprises qui participent *intuitu personae* aux diverses instances, est impliqué fortement dans les structures de partenariat public-privé. Qu'il s'agisse de la London Development Agency, qu'il préside, ou du LTGDP ou de la LTGDC, où il occupe des positions importantes, le secteur privé est omniprésent et fortement sollicité par les acteurs publics. Le cas britannique apparaît exceptionnel par la légitimité qu'il accorde au secteur privé dans la conduite des stratégies (la LDA est en charge de la stratégie de développement économique du Grand Londres), une légitimité qui, bien souvent, lui est donnée par la loi.

À Venise, même si la place du secteur privé est moins grande, il reste omniprésent lui aussi dans toutes les structures de gestion du parc VEGA, depuis VEGA SA, où son poids demeure minoritaire mais actif (l'entreprise Enichem détient près de 20 % du capital), jusqu'à Nova-Marghera, qui est dominée par la firme Guaraldo. Le secteur privé participe ainsi au système décisionnel, même s'il n'est jamais dominant, puisque c'est la municipalité de Venise qui tient les rênes.

Dans le Nord milanais, les entreprises – mais pas uniquement – participent au processus décisionnel à travers leur implication dans l'ASNM et dans le forum de développement que celle-ci a constitué pour l'aider. Elles sont, là encore, minoritaires mais actives, car bien structurées et possédant des associations fortes, sectorielles comme Assolombarda ou territoriales comme l'AINM (Association des entreprises du nord de Milan).

- Un privé absent : Barcelone et Adlershof

À Barcelone et Adlershof, le privé est largement absent des projets de développement. Cependant, la situation est différente entre les deux villes. À Barcelone, le privé est très présent dans le processus permanent de réflexion stratégique sur la ville et la métropole, ce qui n'est pas le cas à Berlin. De plus, même si la municipalité barcelonaise pilote 22@, elle reste ouverte à la discussion avec les entreprises de par la flexibilité de sa démarche de développement. Le secteur privé participe bien entendu aux négociations concernant les divers projets d'implantation. À Berlin, le Land n'offre pas la même disposition, ce qui pose aujourd'hui des problèmes, puisque le Land de Berlin va investir de moins en moins, en comptant que le relais sera pris par un secteur privé qu'il n'a jamais réellement sollicité.

- Zuidas : le privé aux commandes ?

Il est trop tôt pour se faire une idée du rôle respectif que joueront les secteurs public et privé à Zuidas, mais il est d'ores et déjà clair que le privé aura une place beaucoup plus forte dans la future structure d'aménagement et de développement du projet, de par l'histoire du projet lui-même et l'importance des engagements financiers des firmes déjà implantées sur le site. Il s'agit d'une grande première aux Pays-Bas, qui pourrait aller jusqu'à établir une domination du secteur privé, tout au moins dans les décisions concernant certaines zones.

Des rôles nouveaux pour la puissance publique

Un système partenarial mis en place avec les banques pour tirer parti d'un aspect fort de la culture locale : l'aptitude à devenir entrepreneur

Renato Galliano

Dans un certain nombre de projets, la puissance publique intervient de manière originale et innovante, remettant en cause les formes traditionnelles de son implication. Là aussi, selon les cas, il peut s'agir de principes d'action liés à une philosophie des relations entre le public et le privé ou de pragmatisme.

À Londres, le rôle du public est d'«ôter les contraintes» d'ordre juridique, politique, institutionnel, fiscal, afin que les entreprises puissent se développer et, en même temps, permettre la régénération des territoires. Le public est un facilitateur : il doit servir à rendre possible (*enabling*). C'est pourquoi il intervient de préférence sur le contexte des projets et non sur le développement lui-même. Cependant, il fixe toujours les grandes orientations, déter-

mine les cadres juridiques et politiques de la coopération entre les acteurs.

On retrouve ce type de rôle dans nos études de cas italiennes (Venise et Milan), avec la mise en place par l'État et leur utilisation par les collectivités publiques de ce que les Italiens appellent la «politique par accords» ou la «programmation négociée».

Deux projets, deux territoires apparaissent particulièrement innovants dans le rôle accordé au secteur public : Barcelone et le Nord milanais.

À Barcelone, la municipalité est très présente par sa société Barcelona SA, mais cette dernière intervient rarement directement dans les projets. Bien entendu, l'un de ses premiers rôles est de s'assurer que les orientations décidées et les règles communes sont effectivement appliquées. Elle est également un agent «urbanisateur», puisqu'elle est chargée du suivi de la mise en œuvre des zones publiques. Elle agit le plus souvent comme un intermédiaire, un fédérateur d'initiatives. Elle participe activement aux négociations avec les entreprises et va jusqu'à démarcher certains acteurs que l'on souhaite impliquer, comme les universités. Barcelona SA est avant tout un animateur du territoire, un facilitateur de l'action collective et un accompagnateur des initiatives d'autres acteurs. Pour jouer un tel rôle, la société doit posséder des qualités particulières, que l'on n'attribue généralement pas au secteur public. Faculté d'écoute, de médiation, capacité de consultation permanente avec les entreprises, telles sont quelques unes des caractéristiques propres à Barcelona SA qui en font un acteur essentiel du succès du projet 22@.

L'ASNM est probablement la plus originale et la plus innovante des structures de pilotage du développement des territoires urbains en Europe. Elle possède une panoplie complète des rôles possibles d'une agence de développement et pousse ses actions au plus loin, puisqu'elle réussit apparemment une bonne alchimie entre un rôle stratégique et une fonction opérationnelle.

En effet, au-delà des fonctions classiques d'une agence de développement, qu'elle remplit en grande partie, l'ASNM joue plusieurs rôles complémentaires. Tout d'abord, un rôle de soutien logistique aux entreprises : elle les aide à trouver des financements et sert parfois d'intermédiaire financier entre les entreprises et les banques. En second lieu, c'est un médiateur, un négociateur avec les entreprises : elle les aide par exemple à se constituer en coopératives. En troisième lieu, c'est un «accompagnant

actif» des entreprises : elle les aide dans la définition ou redéfinition de leurs stratégies et assure un suivi régulier et spécifique de la plupart d'entre elles tout au long des projets. Ces trois types d'action sont possibles dans la mesure où le tissu productif du Nord milanais est principalement composé de PME. Finalement, l'ASNM est un interlocuteur collectif pour l'ensemble des acteurs locaux. C'est en quelque sorte un référent. Le succès de l'ASNM est d'avoir su fabriquer une «épaisseur institutionnelle», c'est-à-dire d'avoir su tisser des liens nombreux et ténus entre les protagonistes, d'avoir su les maintenir, notamment en impliquant les acteurs dans des phases dont ils sont normalement absents, comme pour la «bancabilité» des entreprises.

Commentaires ciblés

Deux points méritent commentaire :

Le public comme plus-value territoriale et institutionnelle

Certaines études de cas montrent un secteur public capable d'assurer ce qu'on a appelé une plus-value territoriale et institutionnelle, c'est-à-dire de produire des biens et des services spécifiques, essentiels à l'action collective, comme la confiance, la crédibilité, la fiabilité et le maintien des relations entre acteurs. La production de tels biens collectifs requiert deux conditions interdépendantes :

- une ouverture d'esprit du public, plus à l'écoute des partenaires locaux, lui permettant de mieux définir son rôle, probablement moins interventionniste, plus «facilitateur» de l'action collective ;
- une clarification de la place du public, d'une part vis-à-vis des autres acteurs et, dans ce cas, il doit éviter de se mettre en concurrence avec eux, c'est-à-dire de produire les mêmes biens et services. D'autre part, à l'intérieur du système public lui-même, c'est-à-dire clarifier la répartition des rôles entre les acteurs publics (État, collectivités locales, etc.), évitant la confusion et la concurrence interne au secteur public et apparaissant alors plus fiable aux yeux des autres protagonistes.

Innover dans la manière dont le secteur public conçoit et met en œuvre son rôle

Deux éléments sont ici à considérer : le positionnement du secteur public et ses modalités d'action

- Le positionnement du secteur public. La puissance publique doit savoir où et quand intervenir. Elle doit intervenir là où le secteur privé n'intervient pas, dans la phase de lancement du projet et dans toutes les périodes où le marché n'est pas porteur. Cela

exige une connaissance fine et suivie de la situation de l'économie locale. De même, elle doit aussi et surtout savoir quand ne plus intervenir, quand laisser la place. En bref, le secteur public doit aujourd'hui avoir une attitude probablement plus modeste et plus ciblée. Ce ciblage de l'action publique n'est pas donné d'emblée, mais doit être déterminé en fonction du territoire, de l'objectif du projet et de son évolution, avec le souci constant de bien connaître la situation locale, afin de pouvoir être très réactif.

- Les modalités d'action. Les rôles définis ci-avant ne peuvent être joués avec les structures traditionnelles d'intervention de la puissance publique. Ceci se retrouve dans de nombreuses métropoles qui ont mis en place des dispositifs, des structures spécifiques d'action. Nous avons défini comme «structures commandos» les organismes publics en charge d'assurer le pilotage des projets. Ces «structures commandos» sont des petites structures, non bureaucratiques, qui disposent de la confiance des pouvoirs locaux et qui possèdent un personnel très compétent, qui connaît bien son territoire d'action. Fortes de ces caractéristiques, elles peuvent réagir très vite, servir de médiateur, adapter les stratégies et trouver les actions pertinentes pour répondre à des imprévus. Elles sont fiables pour les partenaires locaux des pouvoirs publics.

Demeure la question de leur pérennité et de leur efficacité sur le moyen terme, autrement dit en période de croisière du projet. Dans une telle situation, ces «structures commandos» ont-elles encore leur raison d'être ou d'autres structures publiques sont-elles nécessaires ?

LA QUESTION DE LA LÉGITIMITÉ

Le thème de la légitimité a été directement ou indirectement abordé dans les trois premières parties de notre analyse. Nous souhaitons y revenir pour le traiter de front, dans la mesure où il représente l'un des points les plus cruciaux et les plus englobants de l'effectivité des projets de développement.

Pourquoi cette question de la légitimité est-elle si importante ? Si l'on définit la légitimité comme la qualité de ce qui n'est pas contesté, sans viser l'exhaustivité, nous pouvons avancer au moins les six arguments suivants :

- La légitimité rend les paris et la prise de risque acceptables.
- Elle facilite l'acceptabilité des arbitrages et des priorités.
- Elle permet de répondre aux aléas des projets de manière collective et d'adapter ainsi les stratégies propres à chaque projet.
- Elle aide à rassembler les ressources, y compris financières, nécessaires pour mener le projet à bien.
- Elle renforce la capacité d'agir collectif et/ou la rend plus probable.
- Elle rend possibles les fonctions d'ambassadeur du projet à l'extérieur du pays, notamment dans les instances et rencontres européennes (Milan et Barcelone).

La légitimité d'un projet, d'une stratégie n'est pas donnée d'emblée. Bien au contraire, elle est construite par le ou les acteurs et c'est l'analyse des modalités de cette production qui nous intéresse ici, et les principaux points de débat que cette production pose.

Les points communs

Deux éléments nous paraissent communs aux projets analysés : la légitimité est le produit d'un leadership territorial et elle repose sur un sens donné à chaque projet. Ceci signifie que, en règle générale, un projet qui n'est pas soutenu par un leader territorial a moins de légitimité, tout comme un projet qui n'a pas de sens clair pour les acteurs.

La légitimité est le produit d'un leadership territorial

Six grands projets étaient liés à la réunification de la ville et à son statut retrouvé de capitale
Ulrich Becker

Le plus souvent, la légitimité d'un projet est produite par un acteur leader de la métropole qui va rechercher ou non le soutien de partenai-

res et, plus généralement, de la société locale. Dans cette perspective, les six études de cas ne sont pas homogènes et nous pouvons distinguer deux groupes : un premier groupe où ce sont les villes-centres qui jouent ce rôle de leadership. C'est le cas de Barcelone, Venise et Berlin. Un second groupe où il n'existe pas vraiment de leader territorial, comme à Londres, Amsterdam et Milan.

- La légitimité produite par les villes-centres : Barcelone, Venise et Berlin

À Barcelone, la ville-centre est le leader de la métropole. Aucune collectivité locale ne peut lui contester ce rôle. Cependant, la municipalité de Barcelone ne dispose pas de toutes les ressources nécessaires pour être sûre que ses projets et ses stratégies vont être acceptés par l'ensemble des autres collectivités et par les autres protagonistes de la société. C'est pourquoi elle a besoin de mobiliser l'ensemble des acteurs de la métropole autour de ses projets, si elle veut les mener à bien. Le plan stratégique métropolitain est aujourd'hui l'instrument de mobilisation et de légitimation des projets de la ville-centre, mais c'est elle qui le porte, qui en assure le leadership et qui contrôle le processus.

À Venise, la situation est différente. Ici aussi, c'est la ville-centre qui domine son agglomération, mais cette domination ne se transforme pas en leadership, car d'autres collectivités locales, notamment la province, la contestent. En outre, Venise, tout comme Barcelone, ne possède pas l'ensemble des ressources qui lui permettraient de réaliser seule ses projets. Dans un tel contexte, la commune n'a pas choisi de se lancer dans une opération de mobilisation de la société métropolitaine. Même si son plan stratégique évoque une ambition métropolitaine, il est pour le moment restreint au territoire municipal et la mobilisation s'est effectuée à cette échelle. Mais, comme à Barcelone, c'est la municipalité qui est au cœur du processus de légitimation de tout ce qui se fait sur Porto Marghera. Sans elle, aucun projet n'est légitime.

Le projet Adlershof nous montre une situation autre. La ville-Land de Berlin est contestée dans son hégémonie métropolitaine par le Land de Brandebourg et par une grande partie des collectivités locales qui l'entourent. Cependant, elle détient largement les ressources juridiques et financières nécessaires pour le mener à bien, ce qu'elle fait depuis l'origine du projet. Dans la conception d'un projet ayant une stratégie auto-

centrée, Berlin n'a, jusqu'à récemment, pas eu besoin des autres acteurs pour assurer la légitimité d'Adlershof. Cependant, la crise économique et financière de la ville est en train de changer les choses et la légitimité municipale du projet risque bien vite de ne pas être suffisante pour qu'il se poursuive.

- La légitimité sans leader ?

Là encore, trois métropoles, trois situations distinctes. À Londres, la GLA ne peut espérer être un leader, car elle ne dispose pas des ressources politiques et historiques pour remplir un tel rôle. Cependant, elle a, plus que les villes-centres, toute légitimité à représenter la métropole. Dans ce contexte, elle doit trouver des partenaires, les mobiliser pour légitimer des projets, des stratégies, des territoires. C'est ce qu'elle fait, mais elle ne détient pas les ressources qui lui permettraient d'être à la fois le pilote des projets et de garantir leur légitimité. Il en résulte une légitimité qui nécessite un travail permanent de construction, plus incertaine que dans les trois cas précédents. L'accueil des jeux Olympiques de 2012 change cependant la donne, dans la mesure où cet événement légitime par lui-même la concentration de certains projets sur Thames Gateway, mais déplace en même temps la légitimité de l'action vers l'État.

Zuidas est un projet dont la légitimité initiale provient du secteur privé. Même si la ville d'Amsterdam est une collectivité puissante, le poids de l'État et le polycentrisme économique et politique de la Randstad ne lui permettent pas de jouer un rôle de leader. Pour le moment, la légitimité de Zuidas est très faible, car la municipalité a été surtout suiviste des décisions du privé : elle n'avait ni les ressources suffisantes pour s'y opposer, ni pour proposer d'autres stratégies ou d'autres projets. Cette faible légitimité ne pose pas de problèmes, tant que la décision d'aménagement n'a pas été véritablement prise, mais, une fois celle-ci prise, elle se posera et nécessitera probablement une coalition d'acteurs (État, municipalité, entreprises).

Le Nord milanais possède une stratégie et des projets qui sont légitimes et qui ont été portés, à travers l'ASNM, par la société locale. Le problème du Nord milanais, en ce qui concerne la légitimité de sa stratégie, c'est le passage d'une légitimité locale à une légitimité métropolitaine. Si les quatre communes, notamment Sesto San Giovanni, sont leaders sur le projet, le contexte change radicalement à l'échelle de la métropole.

Au moment où l'ASNM se transforme en Milano Metropoli SA, il apparaît difficilement concevable de légitimer une stratégie et des projets sans la production d'un nouveau leadership. Dans la situation milanaise, on voit mal comment un tel leadership pourrait se mettre en place sans la participation de la ville-centre de Milan.

La légitimité passe par la production de sens et de symboles

Nous ne pouvons pas être New York, mais nous pouvons être Boston...

Albert Broggi

Donner du sens et lui donner corps par des symboles qui le rendent visible et clair pour les acteurs locaux, mais aussi pour tous ceux qui sont la cible des stratégies et des projets, tel est le défi auquel doit répondre la production de la légitimité. Si la plupart de nos métropoles s'y essaient avec plus ou moins de bonheur, elles utilisent des instruments et des modalités différentes et largement tributaires de leur propre contexte sociohistorique.

Certains projets ont fortement recours à l'histoire du territoire. Cette histoire sert ainsi de repère, de référence aux acteurs et donne du sens au projet. VEGA est un projet qui fait sens à cause de l'histoire économique de Porto Marghera et l'importance historique de l'eau pour Venise. À Adlershof, c'est la poursuite de l'histoire économique du site, empruntant à son passé militaire et technologique, depuis l'Allemagne nazie jusqu'à l'Allemagne de l'Est, qui donne sens au projet. À Barcelone, le recours à l'histoire est aussi plus récent, 22@ étant présenté comme la continuation des grands projets urbains de Barcelone après les jeux Olympiques de 1992 et le Forum mondial des cultures de 2004.

Pour d'autres projets, le sens est donné par une nouvelle vision du futur, qui serait plutôt en rupture avec l'histoire du territoire. Il en va ainsi du Nord milanais, où le modèle de développement proposé opère une rupture avec une histoire économique fondée sur la grande industrie de type fordiste et une histoire sociale basée sur une opposition forte entre classes sociales. C'est en fait à la réconciliation entre le politique, l'économique et le social qu'invite la nouvelle stratégie de développement de ce territoire. De manière moins forte, la situation est similaire sur Thames Gateway. Ici, la stratégie et les projets cherchent à faire oublier l'histoire de la zone, en s'appuyant sur les nouvelles technologies et les activités créatives, même si la dimension du territoire et la fragmentation des projets ne permettent pas véritablement de donner sens à l'ensemble. Les

projets liés aux jeux Olympiques participent de cette rupture.

Le sens peut également être donné par le recours aux caractéristiques de la société locale, ou tout au moins à leur mise en scène. C'est le cas de 22@ qui met en avant l'esprit d'innovation des Barcelonais. C'est aussi le cas de Milan qui assied son développement sur l'esprit d'entreprise de la population locale, favorisant ainsi les PME.

La production du sens passe aussi par un marquage du territoire à travers des symboles forts. De manière classique, certains projets utilisent le bâti, l'architecture pour se rendre visibles aux acteurs locaux, mais aussi à tous ceux pour qui on cherche à valoriser le site et le projet. Le parc scientifique VEGA s'ouvre par un immeuble ultra-moderne baptisé «Porte de l'Innovation». À Zuidas, la plupart des nouveaux édifices de grande taille sont le produit d'architectes de renom, affichant le côté novateur et high tech du site par des immeubles originaux et audacieux. C'est encore le cas à Barcelone, où le projet 22@ se place à l'ombre de la Tour Agbar de Jean Nouvel. C'est et ce sera également la situation à Thames Gateway avec le futur pont sur la Tamise et d'autres édifices, notamment à Stratford City dans le cadre des jeux Olympiques.

Les points de débat

La place et le rôle de l'État

Les processus en cours de décentralisation dans la plupart des pays d'Europe et l'ouverture des systèmes d'acteurs qui est présentée comme l'une des caractéristiques de la gouvernance se traduiraient par un affaiblissement et/ou un retrait de l'État. Ceci poserait la question de la légitimité de manière différente, puisque, traditionnellement, c'est l'État qui, parce qu'il représente l'intérêt général, légitime les politiques publiques.

L'analyse des projets de développement ne confirme pas ces tendances. En effet, à l'exception du projet 22@, où il n'apparaît jamais, tous les autres connaissent une présence importante de l'État, qui contribue par ses interventions à leur légitimité. Ce sont les projets de Zuidas et du Thames Gateway qui lui accordent le plus grand rôle, si l'on excepte le cas spécifique d'Adlershof, où le Land de Berlin fait fonction d'État, du fait du fédéralisme allemand.

À Zuidas, rien ne peut se faire sans l'État. D'une part, parce que les Pays-Bas restent un des pays les plus financièrement centralisés d'Europe. D'autre part, parce que les décisions d'aménagement et de développement impli-

quent obligatoirement l'État de par leur importance stratégique (la grande vitesse par exemple). L'État est donc de toutes les coalitions et participera significativement dans la future structure de gestion de Zuidas. Par son implication, il légitime le projet, le déclarant parmi les priorités nationales et injectant ou s'appropriant à y injecter des financements importants.

La situation est similaire à Londres. Nous savons que l'État britannique est centraliste, mais qu'il n'intervient en général jamais directement, se contentant de fixer des règles et normes précises à l'action collective. À Londres, l'État est fortement et directement présent. Tout d'abord, il intervient sur Thames Gateway par l'agence nationale de régénération, English Partnerships. Ensuite, il est au conseil d'administration du London Thames Gateway Development Partnership. C'est aussi lui qui nomme l'ensemble des membres du conseil d'administration de la London Thames Gateway Development Corporation. Enfin, c'est lui qui, par l'intermédiaire du ministère des Collectivités locales, assure la coordination de l'ensemble des acteurs et des projets sur le site. Ce rôle est renforcé par l'arrivée des jeux Olympiques.

L'État est aussi présent dans VEGA et le Nord milanais. Par ses financements, par le contrôle de certains acteurs (l'autorité portuaire de Porto Marghera par exemple), par son rôle de médiateur comme pour les accords de programme sur la chimie à Venise. Ceci étant, la fonction de légitimation de l'action de l'État sur ces deux sites est nettement moindre que sur Zuidas ou sur Thames Gateway, puisqu'il y intervient plus modestement et laisse aux collectivités locales la responsabilité de leur choix de développement.

Démocratie locale et projet : quelle place pour les habitants ?

Les travaux du programme Comet insistent sur la faible implication des habitants dans les projets, soit parce qu'il n'existe pas d'instruments pour leur participation, soit parce que les habitants et les associations qui les représentent se mobilisent peu sur ces grands projets. Il y aurait ainsi un vide démocratique, préjudiciable à la légitimité des projets, puisque, de par leur importance, ces derniers contribuent à déterminer l'avenir économique de leur métropole.

L'analyse de nos métropoles confirme un relatif déficit démocratique. À l'exception de Londres, aucun des projets étudiés n'implique formellement les habitants dans l'élaboration, la définition et la mise en œuvre des stratégies et des projets. Le cas milanais est à part, puisque la

participation des habitants est partie intégrante du mode de développement. De plus, il n'y a pas sur le Nord milanais un projet spécifique, qui exigerait une formalisation de la participation des habitants, mais de nombreux projets.

À Londres a été créé en 2000 le *London Thames Gateway Forum* (LTGF), une organisation qui regroupe les principales associations de citoyens de la région. Le LTGF est financé par l'Association des collectivités locales de Londres (*Association of London Governments*). Il participe aux divers groupes de travail et comités qui s'intéressent au Thames Gateway, notamment au comité de planification et de développement spatial de la GLA.

Commentaires ciblés

Légitimité et fragmentation des acteurs

Plus le système d'acteurs est fragmenté, plus cette fragmentation peut apparaître porteuse de conflits et plus la question de la légitimité se pose. Une telle situation se trouve plus «naturellement» dans les grandes métropoles, car les enjeux y sont plus nombreux, particulièrement ceux liés à l'international. Par ailleurs, la configuration spatiale et économique de la métropole, notamment le poids de la ville-centre, vient interférer dans le portage de cette légitimité.

La question de la légitimité n'est pas négligeable. Elle doit être traitée tout au long du projet de développement et demande beaucoup de temps.

Comment produire de la légitimité ?

Aucune recette ne se dégage des expériences des métropoles étudiées. Les modalités, instruments et mécanismes de production de la légitimité dépendent fortement du contexte métropolitain. Cependant, quelques constantes se dégagent. Tout d'abord, la légitimité rime avec le sens, autrement dit, aucun projet, aucune stratégie n'est légitime, si elle ne renvoie pas à un sens partagé de l'action. Pourquoi fixer tel objectif ? Pourquoi tablez sur l'économie de la connaissance ? Quels sont les résultats attendus ? Autant de questions auxquelles il faut répondre, si l'on veut que l'action soit légitime.

En second lieu, le sens a besoin de symboles qui l'expriment. Ces symboles dépendent de chaque contexte métropolitain. Ils peuvent être physiques (un équipement) ou idéels (exprimés souvent par un slogan que l'on va décliner). La labellisation d'un territoire, d'un projet participe de cette légitimité.

Enfin, il semble difficile de produire de la légitimité sans, à un moment donné, impliquer la population. C'est, selon le programme Comet, ce qui fait le plus défaut aux projets de développement européens. Dans cette perspective, il est

essentiel de trouver, d'inventer des dispositifs de participation de la population.

Légitimité et leadership se nourrissent mutuellement

La légitimité n'est jamais le résultat automatique d'un système d'acteurs. Tout au contraire, elle est produite, construite et cette construction nécessite un acteur leader. Ceci est d'autant plus vrai que la métropole est fragmentée.

Ce leadership peut prendre des formes différentes selon les villes. En règle générale, il s'agit d'un acteur (individu ou groupe d'individus) disposant de ressources institutionnelles lui permettant, à un moment donné, de se poser comme représentant de l'intérêt métropolitain. Sa capacité d'incarner cet intérêt va jouer un rôle essentiel dans la légitimation du projet.

Le plus souvent, le leadership n'est pas donné d'emblée. Il est avant tout, lui aussi, une construction qui dépend aujourd'hui de plus en plus de la capacité de produire des politiques publiques effectives et efficaces. Dans ce contexte, le projet, en tant que produit d'une politique publique, nourrit le leadership et réciproquement.

CONCLUSION

L'Île-de-France est confrontée aux mêmes questions, aux mêmes problèmes que les métropoles que nous avons analysées. Elle a, bien entendu, des spécificités que nous avons mentionnées au début de l'ouvrage et dont nous avons tenu compte dans le choix des projets étudiés : la fragmentation du système d'acteurs, sa complexité, la taille de la métropole, le poids de l'État, la puissance de la ville-centre, etc. L'un des résultats du séminaire est de nous avoir fait connaître les réalités, les choix et les pratiques d'autres métropoles européennes, choix et pratiques que nous avons pu interroger. Cette interrogation a permis de tirer des enseignements, qui sont pour la plupart contenus dans l'analyse et les commentaires exprimés dans la seconde partie de cet ouvrage.

Il reste cependant un certain nombre de questions sans réponse. Les trois principales concernent :

- les mécanismes financiers innovants pour assurer la réussite des projets,
- la validité du choix de diversification ou de spécialisation des activités et des entreprises,
- les moyens et les modalités pour attirer et maintenir les entreprises.

Ces questions demeurent, car soit elles ont reçu des réponses très diverses selon les métropoles, soit les métropoles elles-mêmes continuent à se les poser.

Mais un second objectif du séminaire était d'interpeller les acteurs franciliens sur la situation du développement de la région Île-de-France et sur leurs pratiques et conception de ce développement. Nous souhaiterions conclure cet ouvrage en les interpellant sur trois points.

- Il faut éviter l'immobilisme. La fragmentation des acteurs et la complexité du système d'action collective de l'Île-de-France peuvent inciter à l'immobilisme ou au repli sur soi. Une telle attitude serait dommageable. La plupart des métropoles que nous avons étudiées nous lancent ce message : ne pas agir signifie mourir.
- Il faut une ou des stratégies, mais celles-ci doivent être utilisables. Autrement dit, il faut avoir une conception plutôt pragmatique de la fonction d'une stratégie. Elle doit servir à mobiliser les acteurs et à produire de l'action, ce qui exclut la rigidité aussi bien des documents produits que des objectifs et modalités proposés pour asseoir le développement.

- Il faut avoir une attitude ouverte avec le secteur privé. C'est ce que nous montre la quasi-totalité de nos métropoles qui ont su «faire de la ville publique avec de l'argent privé». Pour y parvenir, il convient de modifier la conception que nous avons des rôles respectifs du public et du privé et de leurs relations.

Les illustrations et cartes de cet ouvrage sont tirées des présentations des intervenants et de la photothèque de l'aurif.
Les photos et images de synthèse du parc VEGA utilisées en couverture, présentations partie 1 et partie 2 et dans l'étude de cas correspondante nous ont été communiquées par " Courtesy of Nova Marghera spa Gruppo Guaraldo spa".