



HAL
open science

La prospective urbaine et les locaux élus : enquête auprès des élus locaux sur leurs attentes en matière de prospective urbaine

Jean-Claude Gallety

► To cite this version:

Jean-Claude Gallety. La prospective urbaine et les locaux élus : enquête auprès des élus locaux sur leurs attentes en matière de prospective urbaine. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 1999, 77 p., figures, graphiques, 82 références bibliographiques. hal-02150473

HAL Id: hal-02150473

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02150473v1>

Submitted on 7 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Certu |

La prospective urbaine et les locaux élus

*Enquête auprès
des élus locaux
sur leurs attentes
en matière de
prospective urbaine*



Certu

novembre 1999

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Centre d'études sur les réseaux, les transports,
l'urbanisme et les constructions publiques

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections:

Dossiers: Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante.

Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

Références: Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Débats: Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur <http://www.certu.fr>

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire : CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques 9, rue Juliette Récamier 69006 Lyon Tel : 04 72 74 58 00 Fax : 04 72 74 59 00			
Titre : LA PROSPECTIVE URBAINE ET LES LOCAUX ELUS			
Sous-titre : Enquête auprès des élus locaux sur leurs attentes en matière de prospective urbaine		Date d'achèvement : octobre 1999	Langue : Français
Organisme auteur CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques		Rédacteurs ou coordonateurs Jean-claude GALLETY (Direction)	Relecture assurance qualité faite par : Jean-Paul DUMONTIER
Remarques préliminaires : Cette enquête est un travail préparatoire en vue de la publication de documents sur l'avenir des villes à destination des élus locaux.			
Résumé : <p>1. <u>Objectifs généraux poursuivis</u></p> <p>L'objectif de cette enquête est de connaître quelles sont les attentes des élus locaux en matière de prospective urbaine. Il s'agit de savoir quels sujets ils désirent voir traiter, de les classer en fonction de leurs priorités et d'approfondir, sur chaque sujet, les angles d'approches qu'ils voudraient voir privilégier.</p> <p>Ces informations contribueront à bâtir les séminaires de prospective en même temps que nous en tirerons, sur chaque sujet, les problématiques à poser.</p> <p>Au-delà, l'objectif est aussi de recueillir des informations sur la forme, sur les modes de communication pour diffuser cette prospective.</p> <p>Enfin l'enquête permet de recueillir des informations complémentaires sur les stratégies des collectivités locales en matière de développement ou d'aménagement, ou encore sur les méthodes d'aide à la décision qu'elles mobilisent.</p> <p>2. <u>Méthode</u></p> <p>L'enquête est menée suivant la technique de l'entretien semi-directif, à questions ouvertes (une seule question fermée). L'exploitation est faite suivant la méthode d'analyse de contenu qualitative. Une fois la première exploitation réalisée, les principales conclusions sont soumises aux enquêtés pour recueillir leur avis une seconde fois. Cette seconde phase est réalisée par écrit. Les réactions sont alors intégrées dans le rapport final.</p> <p>Le rapport, au-delà des renseignements recherchés, s'attachera à mettre en évidence, quand les informations seront exploitables, les modes de faire, les modes de pensées ou les stratégies développées par les élus locaux</p>			
Mots clés : Prospective urbaine, attentes des élus locaux, stratégies de développement urbain, projet urbain, étalement urbain, modes de vie urbains, communautés d'agglomération.		Diffusion : Les personnes qui ont été enquêtées, le Certu , les partenaires du Certu organisant avec lui des séminaires de prospective , les Directions centrales, les associations d'élus locaux...	
Nombre de pages : 77 pages y compris annexes	Prix : 40 Francs	Confidentialité : Non	Bibliographie : Non

Résumé

Cette enquête avait pour objectif de recueillir les attentes des élus locaux en matière de prospective. Il s'agissait d'une enquête par entretiens semi-directifs. L'échantillon était relativement petit (31 personnes); il n'est donc pas forcément représentatif de l'ensemble national. L'enquête a été réalisée en deux temps. Tout d'abord, des entretiens personnels et ensuite, une évaluation des principales conclusions par questionnaire écrit auprès des mêmes personnes.

Les principaux enjeux pour le développement

Concernant le développement, plusieurs grandes thématiques se détachent, qui donnent déjà un premier aperçu des questionnements sur le futur.

Nous voyons tout d'abord que certaines questions d'intercommunalité sont actuellement très importantes pour les élus locaux. Il s'agit d'une **intercommunalité pour porter le développement**. Ils pensent qu'elle doit progresser, et cela à plusieurs niveaux : dans la coopération entre communes pour gérer collectivement le territoire des villes ; dans la fiscalité pour aller vers l'homogénéisation de la taxe professionnelle, mais aussi de la taxe d'habitation, cela afin de réduire la concurrence entre territoires ; dans la qualité intrinsèque de cette coopération afin d'organiser les processus d'arbitrage ou de décision politique.

D'une coopération orientée actuellement sur la gestion ou les services, ils expriment la nécessité de passer à une logique de projet de développement.

Le second thème qui apparaît est celui de **l'échelle de l'agglomération** : les raisonnements se situent souvent à ce niveau. L'agglomération est la plupart du temps entendue au sens large, c'est-à-dire en englobant les territoires périurbains qui vivent en connexion avec la ville. Cette volonté de mettre en perspective les dynamiques dans un contexte élargi fait que sont régulièrement abordés : le modèle de développement du territoire métropolitain, la construction d'un projet de ville, la mise en place d'une gestion collective de l'étalement. Mais, ils soulignent aussi que l'échelle de la stratégie urbaine n'est pas la même que celle de la réalisation. Ils posent alors la question de la **subsidiarité** en insistant sur le fait qu'elle est actuellement dangereusement sous évaluée.

De la même manière, nous retrouvons beaucoup d'interrogations sur les **équilibres urbains** ou la lutte contre les déséquilibres. Les équilibres entre le centre et la périphérie, entre la ville-centre et les communes de banlieue sont un sujet de débat. Il s'agit des équilibres économiques, des équilibres de populations ; mais il s'agit aussi des équilibres en terme de charges ou de moyens financiers, comme par exemple pour les charges de centralité.

En outre, la question des déséquilibres est aussi posée sous ses aspects sociaux : la mixité sociale, la mixité de l'habitat sont des préoccupations récurrentes. Elles font écho au danger que l'on perçoit de voir se constituer encore plus des quartiers " à part " dans la ville, quartiers qui regrouperaient ségrégativement les plus pauvres.

La question des **transports** pointe sous deux aspects. Ce qui vient en premier, c'est la nécessité d'ouvrir et de brancher le territoire urbain sur l'extérieur par le biais des autoroutes, du TGV, etc. Puis les problèmes de gestion de la circulation urbaine viennent ensuite, en voulant résoudre ses inconvénients que sont l'engorgement et le bruit.

Ensuite, l'**amélioration de la ville au quotidien**, la qualité des espaces de vie, l'aménagement des espaces publics, la constitution de centralités ou encore la nécessité de faire progresser " l'urbanité " des quartiers, sont des préoccupations, qui, si elles n'arrivent pas au tout premier rang, comptent cependant parmi les enjeux importants.

Le **développement économique** n'occupe pas une place importante dans l'expression des enjeux de prospective. Pourtant, certains élus soulignent qu'aucun projet de développement urbain ne peut se faire sans s'appuyer sur le développement économique.

Les attentes en matière de prospective

Concernant la seconde partie de l'enquête, deux grandes thématiques se détachent dans les attentes exprimées.

La première tourne autour de la **forme de la ville** et du modèle de développement urbain. La ville doit être entendue ici au sens très large, c'est-à-dire du bassin d'emploi. Devant les mutations que subissent les cités et les mouvements de recomposition interne qui s'y expriment, la question est d'abord posée de mieux comprendre vers quelle forme de ville nous allons. Ensuite, de parvenir à s'entendre sur le modèle urbain que, collégalement, les élus locaux doivent se donner pour gérer, voire accompagner la croissance urbaine.

La seconde thématique porte sur l'**évolution de la société urbaine** en général. C'est-à-dire les modes de vie, les désirs d'habitat, l'utilisation de leur temps par les urbains et l'évolution de la mobilité des gens.

Les élus locaux aimeraient savoir quelles seront les forces qui, dans le futur, vont déterminer les comportements des urbains, que ce soit sur le plan résidentiel ou sur tout autre plan. Derrière cela, c'est bien entendu, la question du devenir de l'espace urbain qui est sous-jacente et ce qui constituera demain ce qu'on appelle " l'urbanité ".

Dans cette enquête, nous constatons aussi que la **métropolisation** est au cœur des questions posées. La ville étalée s'agrandit, les communes s'imbriquent dans des situations de plus en plus complexes : comment interpréter, comment gérer ce mouvement ?

Cette enquête révèle encore que le débat entre ville dense et ville étalée est un faux problème. Cette question n'apparaît pas pertinente : l'étalement est un fait. Les élus situent davantage les enjeux dans les solutions à trouver, pour **contrer des dynamiques de déséquilibre**, comme celles qui s'expriment entre communes centres et communes de périphérie. Ou bien encore, ils s'inquiètent des processus de **marginalisation** dans l'ensemble urbain global de certains quartiers. Un autre enjeu identifié est celui de trouver des formes urbaines rationnelles, harmonieuses, adaptées au développement périphérique et qui ne soient pas la transposition de celles de la ville historique dont ils sont bien conscients que le modèle n'est plus tellement opérant.

D'autres sujets apparaissent encore, mais ils restent rattachés à la problématique spatiale, ou plus précisément à l'évolution de la spatialité des villes. Il s'agit, par exemple, de l'**impact des nouvelles techniques de communication**, de la question de la **qualité urbaine** ou des problématiques de la **préservation de l'environnement**. Les questions sur l'**évolution des demandes d'habitat** des gens sont de même facture. Il s'agit chaque fois d'essayer de voir quelles attentes les citoyens..., ou les "rurbains", auront demain de la ville, et quelles influences cela va avoir sur l'espace.

Enfin, nous devons encore citer deux types de sujets parmi les plus fréquemment évoqués.

Tout d'abord, les questions liées à la **sécurité urbaine** et à la **démocratie locale**. Ces interrogations prospectives se sont exprimées avec une certaine fréquence. Elles semblent liées à la complexification de la vie sociale urbaine. Dans le retour au second questionnaire, les élus mettent en garde contre une trop grande sous-évaluation des problèmes de sécurité. Quant à la démocratie, quelques-uns posent maintenant la question du suffrage universel pour les futures communautés. Mais la question de la démocratie, c'est aussi : mieux gérer la relation à l'utilisateur, associer les partenaires sociaux, etc.

Il y a, ensuite, des questions qui touchent à la notion d'équilibre, mais cette fois sous un aspect plus politique que spatial. Il s'agit des sujets sur les **structures intercommunales**, la **gouvernance urbaine**, la **prospectivité financière et fiscale** des communes. Ce qui est pressenti, c'est que les prochaines années, voire les prochaines décennies seront marquées par des évolutions institutionnelles et financières qui vont bousculer les choses. Pour de nombreux élus une question se pose alors : que signifiera gérer une commune ou une agglomération demain ? Ou encore que sera le métier de maire d'une commune de banlieue par rapport à l'entité d'agglomération ?

Quelques absences...

Enfin, cette enquête est aussi révélatrice de **certaines absences** dans les préoccupations des élus locaux. En tant qu'enquêteur, nous avons subodoré que certains thèmes pouvaient être des enjeux de prospective urbaine. Il s'agissait notamment des réseaux de villes, des comparaisons avec les autres villes d'Europe, de l'art d'enclencher un débat prospectif au sein des villes avec les forces vives des agglomérations (milieu économique, milieu associatif, habitants, usagers...) Ces sujets n'ont guère recueilli les suffrages des élus locaux interrogés. Pourtant, le second questionnaire permet de préciser les choses. La construction d'un projet d'agglomération est autant une affaire technique qu'une affaire d'écoute, de pédagogie et de communication. Des expériences commencent à émerger : il faut en tirer profit et s'interroger sur la manière d'organiser le débat prospectif au sein de la société civile.

L'information sur la prospective

Nous avons aussi cherché à savoir comment les élus locaux souhaitaient recevoir des informations sur l'avenir des villes. Il en est ressorti deux idées principales. Tout d'abord, ils privilégient des synthèses courtes, contrastées, faisant débat. **Ils ne veulent pas d'une pensée figée sur la ville** ; ils veulent au contraire pouvoir s'approprier les idées au regard de leur expérience.

Ensuite, pour eux l'écrit n'est pas forcément un vecteur de poids : la **confrontation d'idées** dans un colloque, ou bien la discussion avec des experts ou un conseiller sont des moyens très prisés.

Cette enquête a été réalisée par les membres du Certu :

Alain COTTALORDA, Jacques GAGNEUR et Claude NOËL du département Urbanisme,
Marie-Odile GASCON, Jean-Marie GUIDEZ et Béatrice VESSILIER du département Mobilité,
Jean-Claude GALLETY de la Direction,
et avec les conseils statistiques de Fabienne LE HELLAYE (Urbanisme).

La mise en ordre et le traitement des données, la frappe et toutes les opérations informatiques ont été assurées par Françoise DUPRAZ et Ivelle LABYLLE du secrétariat de direction, ainsi que par Alain BERNARD du Secrétariat général. Marie-Thérèse KOLACZKO du département Diffusion-communication en a pour sa part effectué la relecture. Qu'ils en soient ici tous remerciés.
Enfin, Jean-Claude GALLETY en était le coordinateur.

SOMMAIRE

Résumé	p 1
Introduction	p 6
Chapitre I	p 7
Étude des priorités dans l'action des élus locaux	
1. Les enjeux prioritaires pour le développement urbain selon les élus	p 8
2. Les principales décisions à prendre dans le court ou le moyen terme	p 14
3. Les premiers enseignements à partir des actions prioritaires pour les élus locaux	p 18
Chapitre II	p 19
Les attentes en matière de prospective	
1. Les thèmes de prospective qui émergent	p 20
2. Analyse détaillée des attentes	p 22
3. Quels thèmes prioritaires ?	p 32
4. L'échéance de prospective pour les élus	p 36
Chapitre III	p 37
La communication en matière de prospective	
1. Les comportements face à la lecture	p 38
2. Quelles est la forme la plus adaptée ?	p 39
3. Des écrits courts, des rencontres...	p 41
Conclusion	p 42
Annexes	p 47
Annexe n°1 : Liste des personnes interviewées	p 48
Annexe n°2 : L'échantillon : les personnes enquêtées	p 50
Annexe n°3 : Caractéristiques et méthode d'enquête	p 53
Annexe n°4 : Liste des sujets proposés dans la question Q231	p 57
Annexe n°5 : Liste des catégories construites à partir des réponses à chaque question	p 58
Annexe n°6 : Échantillon de réponses aux questions Q211/213	p 62
Annexe n°7 : Questionnaire additionnel renvoyé aux enquêtés	p 70
Annexe n°8 : Résumé des réponses au questionnaire additionnel	p 72

INTRODUCTION

Le Certu a décidé de s'engager dans la diffusion d'informations relatives à la prospective urbaine à destination des collectivités locales. L'objectif est de produire des éléments de débats sur l'avenir des villes afin de nourrir la réflexion au sein de celles-ci.

Avant d'aborder ce thème de la prospective, il nous est apparu utile de mieux connaître la demande. Nous avons donc réalisé une enquête afin de mieux identifier les attentes. Cette enquête, s'est déroulée sous forme d'entretiens semi-directifs auprès d'un échantillon d'élus locaux ou de leurs proches collaborateurs. L'échantillon était relativement petit (31 personnes). Il n'est donc pas forcément représentatif de l'ensemble national. Les personnes interviewées ont été choisies en fonction de leur action ou de leur engagement dans des associations nationales d'élus.¹

L'entretien était structuré en deux parties : la première portait sur les principales questions que les élus avaient à traiter dans le court et le moyen terme, ainsi que sur les principaux enjeux qu'ils identifiaient pour leur territoire. La seconde partie portait sur les sujets de prospective qu'ils souhaitaient voir traiter, en leur demandant ensuite sous quel angle d'attaque ils désiraient que l'on aborde ces sujets.

Le rapport ci-après est le résultat de l'exploitation de cette enquête. Son plan reprend les deux parties qui organisaient les entretiens.

En outre, nous nous sommes aussi interrogés sur les méthodes et vecteurs pour communiquer en matière de prospective auprès des élus locaux. Nous verrons ainsi que si les écrits doivent être très courts, ils ne sont cependant pas forcément le moyen d'information le plus apprécié.

Enfin, nous avons procédé, un peu comme une enquête DELPHI, en soumettant les résultats aux enquêtés en leur demandant de réagir à nouveau. En plus du rapport, nous leur avons donc soumis un petit questionnaire que l'on trouvera en annexe. Ce questionnaire reprenait les principales conclusions de l'enquête. Nous avons obtenu un bon taux de réponses, où nous voyons très largement confirmés les résultats de l'étude. Cependant ce dernier passage a permis de recueillir des informations avec des éclairages complémentaires que nous avons introduits au fil du texte. Ces informations figurent alors en italique².

On trouvera en annexe les renseignements sur les modalités pratiques de l'enquête : l'échantillon, la méthode d'enquête et son exploitation.

Les résultats de cette enquête seront utilisés pour lancer une série de produits (publications et séminaires) sur l'avenir des villes. La cible sera donc préférentiellement les élus locaux ou les membres de l'encadrement des collectivités locales, ou encore les bureaux d'études et organismes qui travaillent avec elles.

¹ Cf. annexes 1 et 2.

² Cf. annexes 7 et 8. L'annexe 8 donne un résumé des réponses au second questionnaire.

CHAPITRE I

ETUDE DES PRIORITES DANS L'ACTION DES ELUS LOCAUX

Pour engager cette enquête, et plutôt que de passer directement à la prospective, il nous est apparu intéressant d'étudier en premier lieu les priorités que ces élus locaux se donnaient dans leur action, afin de voir comment ils hiérarchisaient les principaux enjeux sur l'espace qu'ils ont en charge. Cela fera donc l'objet de ce premier chapitre. La première question³ avait pour but d'identifier, de leur point de vue, les principaux enjeux pour le développement de la commune ou de l'agglomération. Les résultats seront présentés dans les lignes qui suivent. Nous avons ensuite complété cette approche par des questions sur les décisions à prendre dans le court et le moyen terme⁴, qui nous permettaient de voir quelles étaient les actions prioritaires pour les enquêtés.

³ Q111 : " Quelles sont les principales questions qui se posent pour le développement de votre commune ? ou de votre agglomération ? " Cf. annexe 3.

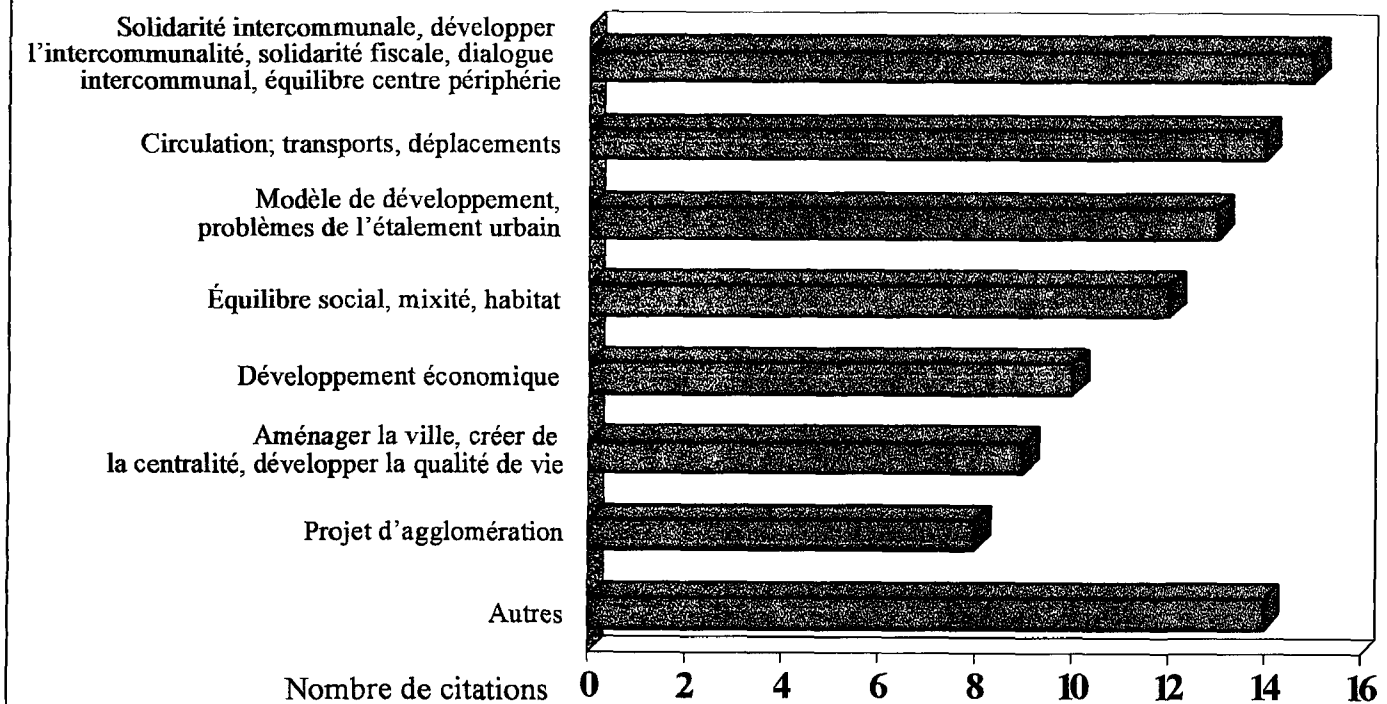
⁴ Q112 : " Quelles sont les principales décisions que vous aurez à prendre ou à faire prendre durant les six prochains mois ? " et Q113 : " ... et d'ici la fin de votre mandat (à trois ans) ?

1 - Les enjeux prioritaires pour le développement urbain selon les élus

Nous avons identifié huit grandes catégories dans les réponses à la question sur le développement de la commune ou de l'agglomération. Celles-ci sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau n°1 :

Les principales questions qui se posent pour le développement de la commune ou de l'agglomération (Q111)



L'ordre des réponses n'est pas très significatif, du fait que nous sommes sur un petit échantillon ; qui plus est, un échantillon de personnes ciblées. Ce qui est beaucoup plus significatif, ce sont les types de réponses qui sont proposées. Ce qui est intéressant ce sont les catégories qui émergent au détriment des sujets qui ne sont jamais abordés. Analysons maintenant en détail ce que cela représente au dire des enquêtés.

Développer l'intercommunalité

Le thème de l'intercommunalité est donc très fortement présent comme on le voit sur le tableau. Il s'organise selon deux grandes idées.

- La première, et qui est majoritairement exprimée, est celle de la conviction qu'il faut renforcer l'intercommunalité **pour passer d'une logique de gestion à une logique de projet de développement**. L'un des interviewés résume bien cela en soulignant qu'il s'agit " de faire passer [la structure intercommunale] d'un outil destiné à réaliser de l'aménagement urbain à un outil de développement global ". L'enjeu pour nos interlocuteurs, c'est de monter d'un cran dans la coopération entre les communes afin d'organiser le dialogue pour gouverner ces ensembles complexes que sont les agglomérations, pour harmoniser les actions de développement dans une stratégie commune.

Le second questionnaire adressé aux personnes enquêtées vient tout à fait confirmer ce point puisqu'elles acquiescent toutes à cette déclaration. Il permet aussi d'apporter des précisions. Certaines personnes relèvent notamment qu'il ne faut pas établir de coupure entre une intercommunalité de stratégie et une intercommunalité de gestion ou de moyens. L'une et l'autre sont souvent complémentaires et sont imbriquées. S'il est évident que le problème posé aujourd'hui est d'aller "vers une intercommunalité plus clairement politique", il n'en reste pas moins que l'intercommunalité de services (administratifs et techniques) reste d'actualité.

*Mais nos interlocuteurs font aussi remarquer que le niveau de pertinence de la stratégie n'est pas forcément le même que celui de la réalisation ou de l'action. Ils posent alors la question de la **subsidiarité** qu'ils jugent aujourd'hui négligée et qui est pour eux un enjeu important. La stratégie relève de l'agglomération mais les réalisations relèvent de géométries variables en fonction des différents domaines d'intervention.*

Enfin, dans le retour du second questionnaire, plusieurs élus vont plus loin en posant maintenant la question de l'élection du conseil communautaire au suffrage universel. Ils mettent en avant le manque de légitimité d'une structure élue pour conduire l'élaboration d'un projet d'agglomération et la nécessité du contrôle démocratique en retour.

Dans ce contexte, la question des déséquilibres au sein des agglomérations apparaît aussitôt en filigrane. De plus, l'approfondissement des relations avec les communes hors du périmètre constitué de l'agglomération est aussi considéré comme un enjeu dans le développement. La région urbaine d'abord, les rapports avec les autres pôles régionaux ensuite, ne peuvent plus être ignorés dans une stratégie de développement. Ce dernier thème doit être noté, car on le verra ressortir de manière récurrente dans le chapitre II sur la prospective

- La seconde idée qui vient ensuite, exprimée avec moins de régularité toutefois, porte sur **l'harmonisation de la fiscalité locale**. Il y a là un consensus pour dire que l'harmonisation des fiscalités est aujourd'hui une condition nécessaire pour la croissance des ensembles urbains. Bien sûr, la taxe professionnelle est citée. Mais il est à noter que les élus revendiquent aussi fortement l'uniformisation de la taxe d'habitation, au motif que c'est la seule manière d'harmoniser l'attractivité des territoires et la coordination des politiques immobilières. Seraient-ils en avance sur la future " loi Chevènement " sur l'intercommunalité qui n'aborde pas ce sujet et se cantonne à la taxe professionnelle ?

Agir en matière de circulation, transports, déplacements

Ici les préoccupations se dispersent davantage dans plusieurs thèmes. Il y en a deux qui sont cependant prépondérants.

- Le premier est celui du **désenclavement des territoires par les infrastructures routières**. Ce sont presque toujours les liaisons autoroutières qui sont en cause. Soit qu'il manque une liaison dans un système d'itinéraire, soit que l'agglomération n'est pas encore assez à portée de l'autoroute. Ce qui est clair, c'est que lorsque ce sont des problèmes de transport qui sont abordés, c'est ce genre d'équipement qui apparaît comme stratégique pour le développement.
- Le second thème porte sur la nécessité de définir ou de mettre en œuvre une **politique collective pour gérer et "maîtriser les circulations et les déplacements"**. Mais notons que ces enjeux de planification des déplacements sont souvent associés à une préoccupation d'extension du périmètre de visibilité. Beaucoup de personnes souhaitent pouvoir intégrer dans la démarche les espaces qui se trouvent au delà de la première ou de la deuxième couronne, pour intégrer les phénomènes résidentiels lointains.
- Quelques déclarations portent encore sur la **nécessité du développement de transports en communs "performants"**, de type TCSP ou autres.
- Les transports sont aussi considérés dans leur **dimension nuisante**, qu'il faut réduire : "nuisances autoroutières" d'une part, peu compatibles avec le milieu urbain, "nuisances et congestion des grandes voies de circulation" d'autre part.
- On notera que la question du désenclavement est une priorité en matière de transport. Il faut aussi remarquer que dans cette catégorie "transport", aucun des interviewés ne se place au niveau communal ; le bon niveau pour traiter ces problèmes, c'est l'agglomération.

***S'entendre sur un modèle de développement :
construire un projet d'agglomération***

Cette catégorie porte sur les questions d'étalement urbain et sur le modèle de développement. Il s'agit parfois de deux idées exprimées séparément, mais qui se rejoignent.

- Tout d'abord, la conscience des phénomènes "d'émiettement", les inquiétudes sur la consommation de l'espace, la nécessité de **maîtriser l'étalement** et d'éviter " la ville américaine " sont des préoccupations récurrentes.
- Mais la question du **modèle de développement** vient tout de suite après. En fait, la question qui est souvent exprimée porte sur le modèle de développement sur lequel il faut s'entendre collectivement et qui doit servir ensuite de référence pour l'action. Ce que les élus expriment, c'est que, dans la situation d'émiettement communal qui est celle de la plupart des agglomérations, il y a un déficit de vision collective sur le devenir urbain. Il faut aussi rapprocher ces propos de ceux classés dans la catégorie intitulée "projet d'agglomération".
- En effet, la codification des items aurait pu aboutir à une catégorie unique. Si nous les avons individualisés dans le tableau, c'est essentiellement parce que le mot "**projet d'agglomération**" ressortait avec une fréquence suffisamment élevée et cela mériterait d'être mis en évidence.

- En analysant ces déclarations, nous nous apercevons qu'il y a une grande convergence de points de vue sur l'idée qu'il faut " fédérer " les différents acteurs dans la définition d'un **"projet de développement global"** ou doter les institutions intercommunales d'un **"projet communautaire"**.

L'analyse montre que ce qui émerge ici, c'est la nécessité d'arriver à se mettre collectivement d'accord, c'est-à-dire entre élus d'une même agglomération, sur un projet, sur "les principes d'une politique urbaine". Arriver à **"penser le développement"** tel est l'enjeu du projet d'agglomération. N'est-ce pas aussi l'enjeu de la nouvelle intercommunalité telle qu'elle se définit en filigrane au début de ce chapitre ? Une intercommunalité dont le centre de gravité ne serait pas la mise en commun de moyens, mais serait dorénavant le **partage du projet de développement ?**

Nous avons dit plus haut qu'il y avait une proximité d'idée entre le thème de l'étalement et celui du projet d'agglomération. Certes, l'analyse détaillée montre une petite nuance entre les deux familles de propos. Dans la première, il s'agit souvent de partir des phénomènes d'étalement pour conceptualiser un modèle de développement ; dans la seconde, nous sommes plus dans la logique de bâtir un projet. Mais il s'agit toutefois du même ensemble d'idées. Si l'on additionne les propos tenus sur les deux sujets, nous voyons bien qu'il y a là une préoccupation très forte chez nos interlocuteurs . **L'art de mettre en place des moyens pour construire une vision commune entre les différentes collectivités qui constituent une métropole est un enjeu majeur pour les élus " urbains " aujourd'hui.**

L'enquête complémentaire va confirmer ces résultats en mettant l'accent sur deux points. Tout d'abord, tous sont unanimement d'accord pour dire que le temps des modèles est révolu — chaque agglomération est le produit d'une histoire, de contextes différents et "chacune doit trouver sa voie" —. ce qui confirme l'idée de la collégialité entre élus pour définir où l'on peut aller. Mais la seconde idée, plusieurs fois exprimée à cette occasion, est que cette collégialité aujourd'hui, si elle est nécessaire, n'est plus suffisante. Le projet de développement ne peut se faire sans associer les citoyens dans une large concertation d'une part, sans mobiliser les acteurs sociaux dans une démarche participative d'autre part, et sans organiser le dialogue avec les autres institutions . Un interviewé a cité à cette occasion, le Département, par exemple...

Enfin, toujours dans cette idée d'une "large collégialité", certains élus ont alors souligné la nécessité de création d'un "espace de débat" en indiquant "que les instances statutaires ou les différents organismes" assumaient très peu ce rôle. Nous voyons que la question de la mise au point d'un projet d'agglomération passe pour beaucoup dans les méthodes relationnelles à développer.

Garantir les équilibres sociaux des territoires

- Sur ce sujet, il existe une grande homogénéité dans les réponses, mais aussi une certaine banalisation dans les objectifs. Il s'agit de la **mixité sociale** et de **l'intégration des populations les plus marginales.**

"Fonder le projet de ville sur un projet de société, lier les quartiers, éviter le déchirement du tissu social" tel pourrait être le leitmotiv de cette catégorie, c'est-à-dire un souhait général pour agir en préservant la mixité. Nous verrons plus loin, lorsque nous parlerons de prospective, que les attentes exprimées à cette occasion se font plus précises.

Assurer le développement économique

Cette catégorie traduit le souci du développement économique pour les responsables politiques locaux.

- Il y a une grande cohérence dans les items qui tournent tous autour du **concept de développement économique** à trouver. Soit il s'agit de développer des fonctions motrices (recherche, université...) pour tirer le développement, soit il s'agit de définir les axes d'une stratégie de développement économique. Ce sont des approches qui se présentent souvent sous forme interrogative, marquant le doute chez les interviewés, traduisant parfois leur difficulté à avoir prise sur ce sujet. Nous verrons d'ailleurs dans le chapitre II que les élus considèrent parfois la prospective de l'économie locale comme un exercice difficile.

Notons, cependant, que la **qualité de la vie** (qualité du cadre de vie, de l'environnement et du logement) **est considérée comme un facteur important pour le développement économique.**

Les interviewés soulignent dans leurs réactions par rapport aux premiers résultats qu'il ne faut pas sous estimer la question économique dans les débats sur le devenir de l'agglomération. Le projet de développement urbain ne peut être découplé "du développement économique, lui-même dépendant de la mobilisation des acteurs sociaux dans une démarche participative". Les résultats des interviews avaient sans doute estompé cet aspect des choses, qu'il est nécessaire de rectifier ici.

Aménager la ville, créer de l'urbanité

Enfin, le dernier thème porte précisément sur cette qualité du cadre de vie. Il est peut-être significatif qu'il n'apparaisse pas dans les premiers cités concernant le développement des communes.

Les arguments avancés sur ce sujet se répartissent suivant deux logiques.

- La première rejoint ce qui vient d'être dit et indique le souci d'agir pour **conforter, voire améliorer les espaces de vie**. La qualité du cadre de vie est considérée comme un facteur important, souvent pour maintenir la population dans la région urbaine. "Les villages doivent rester des villages au sens de la qualité des modes de vie, il faut développer la qualité de l'environnement et un certain art de vivre..."
- En contrepoint, **la problématique de la centralité** vient souligner que l'attractivité de la ville passe aussi par la notion de centralité qu'il faut préserver, voire développer quand il s'agit de la banlieue. Le maintien ou le renforcement des centralités est souhaité pour "renforcer l'identité" de ces communes.

Quelle interprétation en tirer ?

L'exploitation des réponses à cette première question sur les enjeux pour le développement, nous permet déjà de mettre en évidence quelques faits significatifs.

- ① Pour les élus, l'agglomération apparaît comme l'échelle incontournable à prendre en compte pour assurer le développement. Par agglomération, il faut entendre autant **l'art de travailler ensemble** que **l'harmonisation des données locales**, comme par exemple la fiscalité. Le fait qu'une part non négligeable des personnes de notre

échantillon ait des responsabilités intercommunales joue probablement un effet amplificateur (voir annexe n°2 sur l'échantillon). Cependant, il nous paraît significatif que ce thème ressorte avec autant d'intensité. Nous pouvons alors nous demander si les élus locaux ne seraient pas plus fédérateurs que ce que la rumeur politique leur prête comme intention. L'on dit qu'ils sont parfois frileux pour construire une logique d'agglomération ! Cette enquête montre au contraire qu'ils sont plutôt tout à fait conscients que cette notion doit franchir une étape.

Ou bien assistons-nous, en cette fin de siècle et dans un contexte "d'européanisation", voire d'internationalisation, à une prise de conscience pour que l'ensemble intercommunal se construise sur de nouvelles bases ?

En tout cas, l'image que nous donne cette enquête rompt un peu avec la décennie précédente. Dans les années quatre-vingt, le développement était d'abord une affaire communale, quelquefois en concurrence avec les communes voisines. Aujourd'hui, en dehors de l'agglomération point de salut, semble dire cette enquête.

Mais, et les retours du deuxième questionnaire sont éloquentes sur ce point, cette intercommunalité ne doit pas tomber dans un nouveau "centralisme technocratique". D'une part, il faut maintenant penser à la légitimité et au contrôle du suffrage universel pour mieux la fonder. D'autre part, il faut respecter les différences d'échelle. D'un côté, nous nous situons à l'échelle globale avec la stratégie, la planification et le projet de ville. De l'autre, au niveau de la réalisation et de l'action, les échelles sont variables, suivant la dimension de l'aire d'intervention et au contact du terrain. Ce qui pose la question de la subsidiarité. De nombreux élus trouvent que cette question est négligée aujourd'hui (voir annexe n°8).

Nous nous sommes livrés à l'extraction des items qui mettent en évidence ce souci de l'intercommunalité ou de l'agglomération à travers toutes les réponses à la question Q111. Si l'on exclut la catégorie des réponses "autres", dont les items sont trop imprécis pour être exploitables, nous constatons que la moitié des réponses (40 sur 81 arguments) parlent d'une manière ou d'une autre de préoccupations intercommunales.

Nous devons cependant rendre toute la nuance qui s'est exprimée dans le dire de beaucoup d'élus. Si la nécessité du projet d'agglomération se fait jour, si la progression de la vision intercommunale est réclamée, il ne faut cependant pas négliger la voie par laquelle il faut aboutir. Les élus souhaitent mettre au point ce projet collectif par **le dialogue entre eux**. Ce projet doit être le fruit **d'une négociation** ; il ne peut être ni imposé, ni construit *a priori* comme nous le verrons plus loin (chapitre II).

Ce premier constat doit déjà nous ouvrir des voies en matière de prospective urbaine.

② Le second constat montre que le développement ne peut pas se comptabiliser seulement en termes économiques. La qualité de la vie urbaine, au sens large, en incluant les espaces périurbains et le maintien des équilibres sociaux dans la ville sont aussi des facteurs qui doivent être attachés à cette notion de développement. Les élus sont sensibles au fait que la capacité du territoire à offrir des images positives en matière de cadre de vie ou de mode de vie est un facteur très important pour le développement. L'exploitation des questions de prospective qui portent sur l'habitat, la mixité sociale et la qualité du cadre de vie devrait nous orienter sur ce sujet.

2 - Les principales décisions à prendre dans le court ou le moyen terme

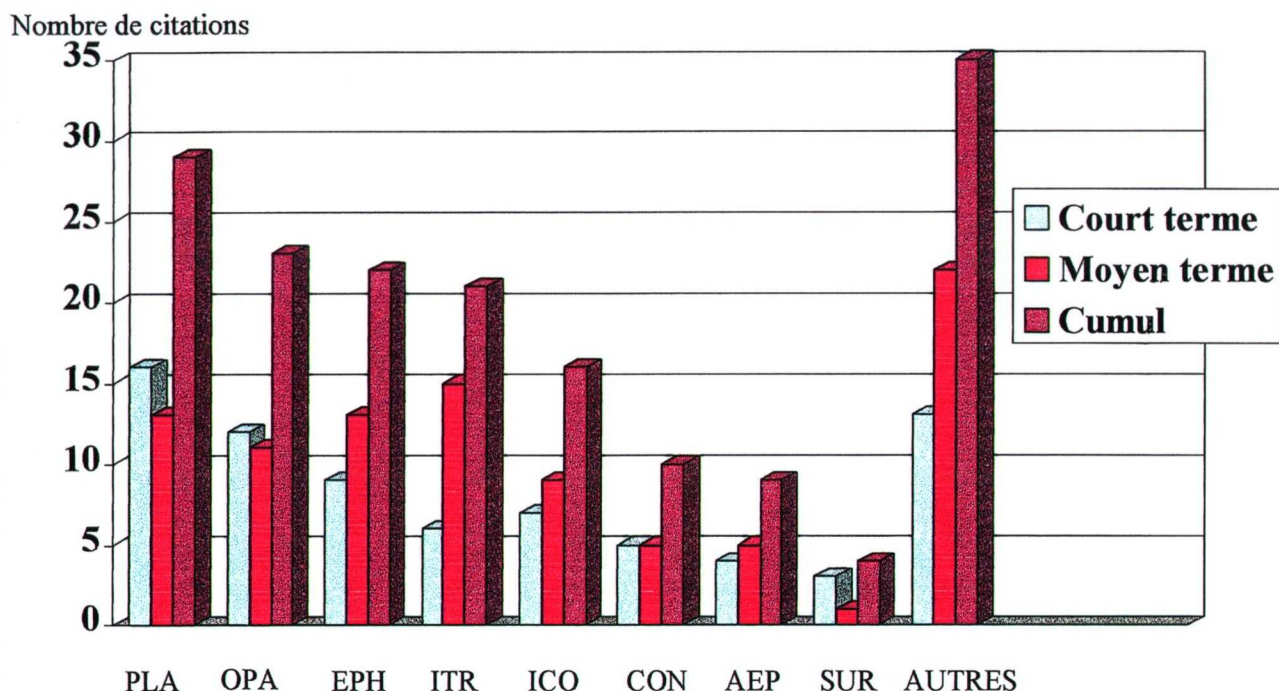
Après nous être intéressés aux enjeux généraux de développement, nous avons voulu voir comment les élus donnaient des priorités à leurs actions. Nous leur avons ainsi posé des questions sur les principales décisions qu'ils avaient à prendre ou à faire prendre dans le court terme (à six mois) ou dans le moyen terme (à trois ans environ, c'est-à-dire d'ici la fin du mandat)⁵, sachant que les questions sur la prospective nous permettront, par la suite, d'aborder la question du plus long terme.

Pour classer les réponses aux deux questions, nous avons utilisé les mêmes catégories. Nous avons obtenu 169 réponses au total⁶. Le nombre important des réponses classées dans la catégorie "autres" (20% des réponses, voir tableau ci-dessous) pouvait faire douter de la pertinence des catégories. Nous verrons plus loin qu'il n'en est rien. En dehors de cette dernière, l'exploitation des réponses nous donne huit catégories.

⁵ Q112 : " Quelles sont les principales décisions que vous aurez à prendre ou à faire prendre durant les six prochains mois ? "
Q113 : " ... et d'ici la fin de votre mandat ? "

⁶ Bien entendu, chaque interviewé pouvait donner autant de réponses qu'il voulait.

Tableau n°2 :
Les décisions à prendre à court terme et à moyen terme
Q112 - Q113



Définition des catégories

PLA	Décision de planification ou d'organisation urbaines : SD, POS, PDU, DVA, PLH, plan de circulation
OPA	Lancement ou avancement d'opérations d'aménagement : ZAC, ZA, ZI, projet d'aménagement...
EPH	Réalisation d'équipement public ou opération ponctuelle d'habitat : hôpital, usine d'incinération, palais des congrès, équipement culturel, etc. ; construction, rénovation ou démolition de logements...
ITR	Décision concernant une infrastructure lourde de transport : tracé TGV, travaux TCSP, contournement et déviation routiers ou ferroviaires, autoroute
ICO	Augmentation des compétences intercommunales, dont décision à prendre sur la taxe professionnelle
CON	Elaboration d'un contrat de plan, contrat de ville, ou autres contrats
AEP	Réalisation d'aménagements urbains, aménagement de l'espace public
SUR	Réalisation de réseaux de services urbains : assainissement, déchets, câble...

- Nous constatons que les décisions de **planification ou de programmation sur l'espace urbain** sont fortement représentées. Ont été rangées dans cette catégorie des réponses ayant trait aussi bien à l'urbanisme (POS, schéma directeur...), qu'au logement (PLH...) ou aux transports (PDU, DVA, plan de circulation...).

Dans le court terme, les décisions se partagent également entre urbanisme et transport, alors que dans le moyen terme, ce sont surtout des sujets liés à l'urbanisme qui sont cités. Ce qu'il faut noter, c'est que les décisions en matière de planification ne passent pas forcément par la mise en œuvre d'outils réglementaires. Dans les décisions à moyen terme, nous trouvons un nombre significatif de décisions à prendre sur ce que nous pourrions appeler la mise au point d'un **projet urbain** : élaborer le projet de ville avec la population, mettre au point le projet de développement global de la communauté de communes, relancer le schéma de développement à 15-20 ans...

Le fait que les décisions de planification occupent une telle part dans les décisions à prendre montre, nous semble-t-il, à quel point l'organisation des territoires "bouge".

- Nous trouvons ensuite une forte présence des **décisions sur l'urbanisme opérationnel** ou la **réalisation d'équipements publics**. Dans l'urbanisme opérationnel, nous trouvons essentiellement différents projets d'aménagement à partir de l'outil "ZAC" : zone d'activité ou zone industrielle, zone de logement... Il s'agit d'une délibération à prendre pour lancer ou faire avancer la procédure. Pour les équipements publics, il s'agit de lancer la construction de grands bâtiments publics comme un hôpital, un palais des congrès, une usine d'incinération, etc. Ici nous avons aussi comptabilisé les opérations ponctuelles liées au logement comme par exemple la destruction d'une tour...

Il est assez logique que ce genre d'opération soit souvent cité, puisque nous sommes dans la vocation opérationnelle des collectivités locales.

- Les décisions concernant une **infrastructure lourde de transport** concernent d'abord des routes et autoroutes et le TGV. En fait ce sont des objectifs, soit de contournement pour dévier une partie du trafic hors de la ville, soit de création d'une nouvelle accessibilité pour la ville (arrivée du TGV, de l'autoroute...), qui sont recherchés par ces décisions. Pour le reste, il s'agit de lancer la réalisation d'une infrastructure de transport en commun : tramway, métro...
- En cinquième position dans le tableau, nous trouvons les décisions à prendre dans le champ de l'**intercommunalité**. Cette catégorie fait écho à ce que nous avons mis en évidence plus haut où cette préoccupation était déjà fortement exprimée. Cette fois, il s'agit de prendre des décisions de mise en œuvre. Le fait que cela réapparaisse dans les décisions à prendre montre bien que c'est un sujet d'actualité opérationnelle et pas seulement un vœu.

Les réponses sur les décisions à prendre en matière d'intercommunalité se distribuent suivant quatre grandes idées :

- élargir les compétences de la structure existante ;
- créer une nouvelle communauté ou étendre le territoire de celle qui existe ;
- développer une réflexion pour mettre au point une politique de développement concertée : cela peut être une charte de développement, d'harmonisation des politiques d'habitat, etc. ;
- enfin globaliser ou harmoniser la fiscalité locale.

L'examen des réponses nous renforce dans le point de vue esquissé plus haut : à savoir que nous assistons au renforcement de la stratégie intercommunale des élus locaux en ce moment. Cela nous paraît d'autant plus significatif que ces décisions ressortent avec une intensité non négligeable dans les décisions à prendre.

- Trois autres types de décisions viennent ensuite dans les réponses. Ce sont des catégories qui ont peu reçu de citations. Nous avons cependant choisi de les construire ainsi, car elles sont bien significatives de problématiques communales. Nous en rendons compte rapidement :
 - la **mise en place d'un contrat**, que ce soit un contrat de plan État-Région, un contrat de ville ou une autre forme de contrat. Il y a là un effet conjoncturel, lié à la préparation du XII^e Plan ou à la reconduction prochaine des contrats de ville. Notons cependant que la question intercommunale ressurgit là aussi, par le souci affiché par certains de se situer délibérément dans une dynamique collective ;

- ensuite des décisions à prendre pour l'aménagement de l'espace urbain : **espaces publics** et **réaménagements** de voiries essentiellement. Nous retrouvons là des décisions liées à la **qualification de la ville** dont l'objectif est l'amélioration de l'image de la ville et de sa convivialité ;
 - enfin, des décisions pour réaliser ou **rénover des réseaux de services urbains** : réseaux d'assainissement, de télécommunications, traitements des déchets, etc.
- Comme nous l'avons relevé plus haut, nous pourrions être étonnés par la fréquence élevée des réponses classées dans la catégorie "autres". Mais il s'agit d'une dispersion des réponses qui ne remet pas en question les catégories choisies. Soit les réponses sont trop générales comme "rapprocher habitat-emploi-services", soit elles sont trop diverses⁷ et ne peuvent donc pas se regrouper dans une catégorie unique.

Que nous apprennent les réponses sur les décisions à court ou moyen terme ?

Nous retiendrons principalement deux faits à mettre en évidence.

Tout d'abord, s'agissant des décisions à prendre, **l'intercommunalité** fait un score remarqué. Mais ce n'est pas n'importe quelle intercommunalité. Comme nous l'avons indiqué plus haut, c'est une intercommunalité de projet, de gouvernance. Ce qui montre une préoccupation certaine des élus locaux pour ce sujet. Nous verrons d'ailleurs plus loin, dans la partie prospective, quel écho cela aura dans les questions qui se posent dans les rapports centres-périphéries⁸.

Second point, c'est l'intérêt marqué pour **les grosses infrastructures de transport**. Elles échappent pourtant pour la plupart à la décision locale (autoroutes, contournement, TGV), mais elles sont très fortement présentes dans la volonté **décisionnelle** des élus locaux. Cela traduit une double préoccupation : les élus considèrent qu'il y a une nécessité urgente à protéger la ville du grand trafic d'une part, et d'autre part, qu'il faut améliorer la connexion de celle-ci avec les grands réseaux d'échanges. Quand nous les questionnons sur les raisons de leur classement, ceux-ci le justifient par le fait que la décision est attendue des autorités nationales et qu'ils ont un rôle important à jouer dans les prochains mois en matière de dialogue et de lobbying.

⁷ du régime indemnitaire du personnel municipal au changement de statut d'une SEM en passant par les manifestations pour l'an 2000... Il s'agit souvent d'une citation isolée qui ne se rapproche d'aucune autre. Il est logique par exemple, qu'un maire mette dans ses priorités les manifestations de l'an 2000, parce que sa commune se trouve à un point stratégique de la future diagonale verte qui va traverser la France, mais ce thème ne concerne pas les autres communes, etc.

⁸ Cf. chapitre 2, page 23 et 24.

3 - Les premiers enseignements à partir des actions prioritaires pour les élus locaux

Nous arrivons au terme de cette première partie sur les pratiques et enjeux déclarés par les interviewés. Avant d'aborder les questions de prospective, que pouvons-nous en retenir ?

Nous voudrions mettre en évidence trois éléments.

- Tout d'abord, nous l'avons déjà dit, **l'agglomération est très présente dans les préoccupations affichées**. Nous entendons ici l'agglomération au sens large, dans toute l'étendue de ses registres ou dans toute sa complexité. S'y mêlent ainsi les sujets sur les institutions intercommunales, l'exigence de projet d'agglomération et toutes les formes de solidarité : de l'harmonisation fiscale à la mise en cohérence des politiques économiques ou d'habitat. Cette thématique de l'amélioration de la cohérence des politiques menées dans les ensemble urbains est au cœur des actions ou des enjeux exprimés par les élus locaux. Nous employons l'expression "ensembles urbains" à dessein : comme nous avons déjà pu le constater, c'est souvent le phénomène urbain bien au delà des périmètres traditionnels d'agglomération qui est considéré par nos interlocuteurs.
- Ensuite, il apparaît clairement que la notion de **modèle de développement** est posée, surtout à travers les réponses à la première question⁹. Nous pouvons d'ores et déjà affirmer, au vu de l'analyse fine des interviews, qu'il ne faut pas donner ici à ce mot une acception rigoureuse au sens de "modèle" à suivre. La question posée est moins de chercher à suivre un modèle théorique, que d'arriver à construire collégialement une image du territoire, entre élus qui représentent des secteurs différents de l'espace urbain. Il y a forcément des intérêts divergents et il faut être capable de coordonner les actions et les politiques mises en œuvre. Nous pouvons déjà dire que cela va représenter un enjeu de la prospective urbaine.
- Enfin, il nous faut rebondir sur l'aspect **transport**. Il apparaît d'abord comme un facteur important pour le développement urbain. En premier lieu, c'est l'accessibilité que l'on recherche ; c'est l'ouverture vers l'extérieur que les infrastructures créent pour l'espace urbain. Cependant quelquefois le transport est abordé comme un facteur d'organisation interne, et dans ce cas ce sont alors les entraves à la fluidité qui sont dénoncées.

L'organisation des transports est un élément qui participe au modèle de développement et au projet d'agglomération. Ce qui explique toutes les interrogations sur certains dysfonctionnements urbains qui sont pointées ici ou là dans les interviews, comme les phénomènes de pollution par exemple. Cela explique, nous semble-t-il que ce thème prenne cette importance au fil des entretiens.

Les premières filières en matière de prospective s'esquissent. Il nous faut maintenant les approfondir en abordant directement les attentes sur ce sujet qui vont faire l'objet du chapitre suivant.

⁹ Q111 : " Quelles sont les principales questions qui se posent pour le développement de votre commune ? ou de votre agglomération ? "

CHAPITRE II

LES ATTENTES EN MATIERE DE PROSPECTIVE

Nous abordons maintenant la seconde partie de cette enquête, qui porte plus spécifiquement sur les sujets de prospective. Pour approcher les attentes des élus locaux en la matière, nous avons procédé d'une double manière.

Tout d'abord nous posons le problème des sujets de prospective à partir de questions ouvertes en demandant à nos interlocuteurs quels étaient, selon eux, les sujets à traiter ou les phénomènes sur lesquels ils souhaitaient avoir un éclairage¹⁰. Cela permettait à nos interlocuteurs de s'exprimer librement sur le sujet.

Ensuite nous leur soumettions une liste de dix-sept sujets de prospective (question fermée)¹¹ en leur demandant de choisir sélectivement trois ou quatre sujets ; ceci afin de hiérarchiser leurs choix.

Enfin, à partir de ce choix, nous leur demandions de préciser sous quels angles d'approche ils souhaitaient voir traiter les sujets qu'ils venaient de sélectionner, ce qui permettait de compléter la connaissance des contenus commencée avec les questions précédentes.

¹⁰ Q211 : " Quels sont, selon vous, les événements ou les sujets qui, peu visibles aujourd'hui, pourraient cependant avoir des conséquences importantes dans le plus long terme ? ". Q213 : " Plaçons-nous dans un horizon à 15-20 ans ; quels sont les phénomènes prioritaires sur lesquels vous voudriez que l'on réfléchisse aujourd'hui, afin de mieux vous y préparer pour demain ? ". Cf. annexe 3.

¹¹ La liste est présentée en annexe 4.

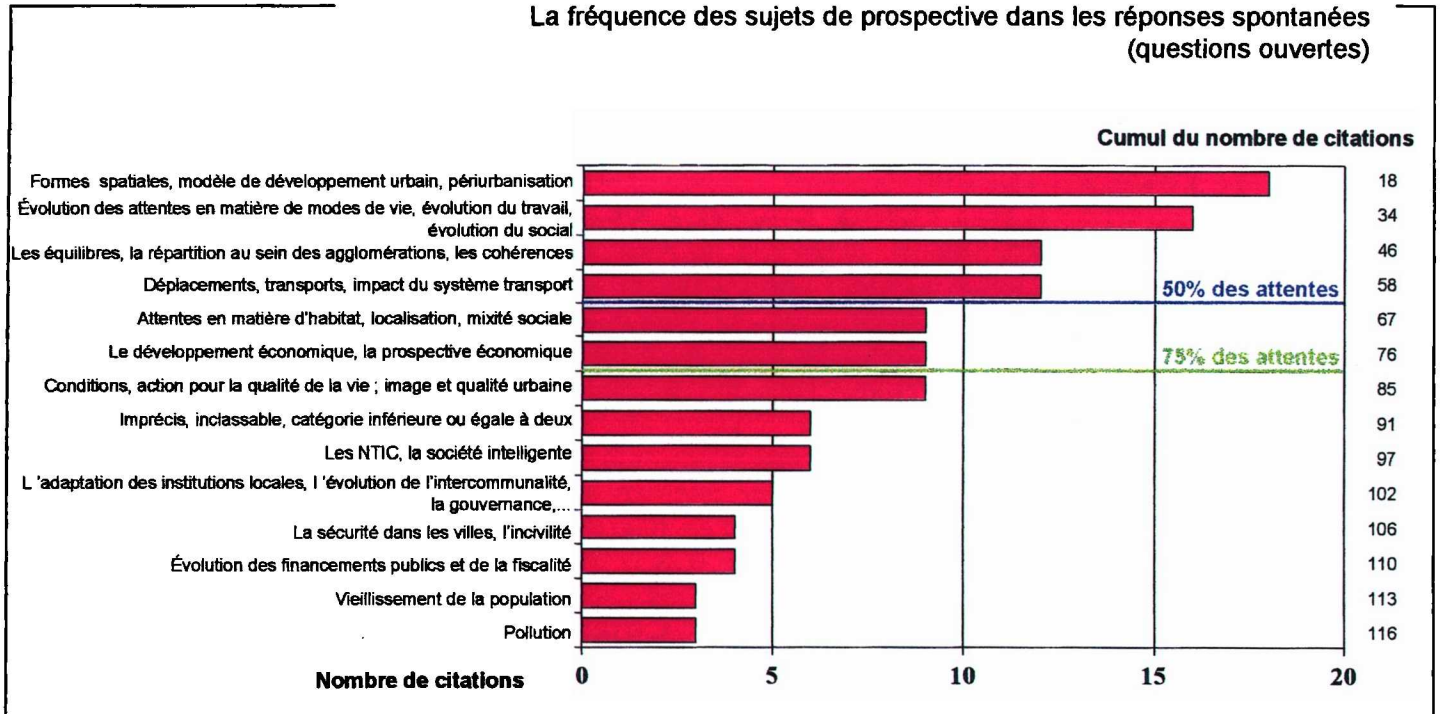
1 - Les thèmes de prospective qui émergent

Pour identifier les thèmes de prospective, nous disposons de deux matériaux : les thèmes qui ressortent des déclarations spontanées aux questions ouvertes et les choix sélectifs faits à partir d'une liste.

Les thèmes qui ressortent des déclarations spontanées donnent le tableau suivant :

Tableau n°3 :

La fréquence des sujets de prospective dans les réponses spontanées (questions ouvertes)



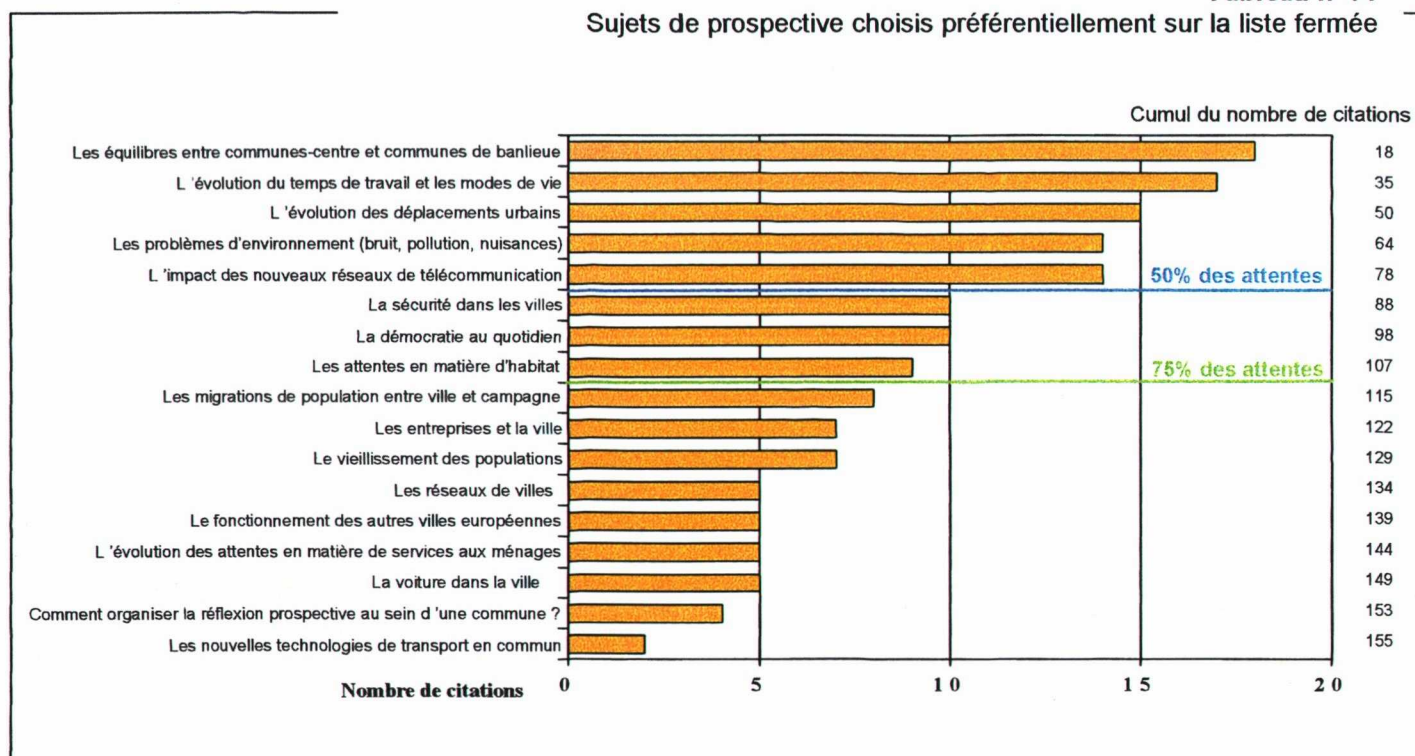
Nous constatons que les principaux thèmes qui apparaissent sont :

- ceux liés à la forme et à l'organisation spatiale des villes, au modèle de développement ;
- tout ce qui est lié aux modes de vie, au sens large ;
- les équilibres dans les villes ou les agglomérations ;
- l'évolution du système des déplacements ;
- les attentes sur l'habitat, mais aussi les questions de mixité sociale ;
- l'économique sous l'aspect "développement économique" ;
- ce qui relève de la qualité, que se soit la qualité de vie ou bien l'image urbaine.

Quant aux sujets choisis à partir d'une liste préétablie, le choix des personnes interviewées nous donne le tableau suivant :

Tableau n°4 :

Sujets de prospective choisis préférentiellement sur la liste fermée



La liste soumise était par nature très sélective, puisque l'on demandait aux élus de choisir trois thèmes prioritaires. Quelquefois certains ont souhaité dépasser un peu ce chiffre... Le tableau suivant traduit donc les priorités affichées par les élus sur cette liste.

Huit sujets représentent à eux seuls les trois quarts des attentes exprimées ici.

1. Les équilibres entre communes centre et communes de banlieue.
2. L'évolution du temps de travail et les modes de vie.
3. L'évolution des déplacements urbains.
4. Les problèmes d'environnement (bruit, pollution, nuisances).
5. L'impact des nouveaux réseaux de télécommunications.
6. La sécurité dans les villes.
7. La démocratie au quotidien.
8. Les attentes en matière d'habitat.

A la fin de ce chapitre, nous reviendrons sur les priorités dans ces sujets. Pour l'instant, il nous faut entrer dans le détail pour analyser le contenu détaillé de ces attentes.

2 - L'analyse détaillée des attentes

Pour la présentation nous commencerons par les thèmes les plus cités.

A - La forme des villes. Vers quel modèle de développement ?

Ce thème revient très souvent dans les réponses spontanées. Il en ressort deux grandes lignes de préoccupations.

- Pour une très grosse majorité (trois citations sur quatre), l'intérêt se porte sur le **modèle de développement**.

Les questions posées sont du type : "vers quel modèle" ou "vers quel type de développement urbain va-t-on ?" Ces interrogations tournent en fait toutes autour du périurbain. La forme que prend la métropolisation est toujours sous-jacente : comment faut-il l'interpréter, comment peut-on la traiter, comment doit-on l'organiser ?

En arrière fond, deux sous-questions méritent d'être signalées :

- celle du débat entre ville dense et ville étalée. Mais opposer les deux modèles ne semble pas une question pertinente pour nombre de nos interlocuteurs : il s'agit plutôt de savoir concilier deux logiques à l'œuvre. L'une, plus historique représentée par les centres ville et leurs quartiers proches ; l'autre, plus contemporaine qui est celle du desserrement de la ville et de l'éparpillement de ses fonctions dans des espaces toujours plus larges ;
 - celle du développement durable et de la reconstruction de la ville sur elle-même où les questions portent plutôt sur l'approfondissement des concepts : que doit-on mettre sous l'appellation de "ville durable", etc.
- La seconde idée, moins souvent abordée, pose la question **des facteurs qui agissent sur la forme**.

Il s'agit de la destination des espaces disponibles dans le périurbain, du problème du foncier agricole proche ou lointain par rapport à la ville. Parmi les facteurs qu'on demande d'analyser pour comprendre la dynamique des formes de la ville, il y a aussi le rôle du système de transport et les conséquences des évolutions démographiques.

Une conclusion s'impose au vu des arguments avancés dans ce thème : pour les élus locaux, le périurbain est un fait. Ceux-ci posent moins le problème à travers le débat "ville dense/ville étalée" comme nous l'avons indiqué plus haut : cette alternative est peu discutée. Pour eux les enjeux se situent dans les savoir-faire pour traiter, organiser, donner du corps aux espaces périurbains.

B - Les équilibres entre centre et périphérie : dynamique de la périurbanisation ?

Lorsque l'on demande sous quel éclairage il faut aborder ce sujet, lui aussi souvent cité, que se soit dans les questions ouvertes ou sur liste, les réponses se distribuent suivant plusieurs thématiques:

- La première porte sur les **facteurs** qui agissent sur les mutations de la ville, les facteurs qui jouent pour **modifier ces équilibres** : l'évolution des déplacements, les formes du travail, les comportements d'habitat...
- La seconde porte sur **l'organisation de l'intercommunalité** afin de prendre en charge cette dynamique de mutation : comment organiser la gestion de ces espaces urbains, comment faire progresser cette intercommunalité ? A noter aussi des demandes de présentation d'expériences réussies en matière d'actions intercommunales.
- La troisième pose la question des équilibres centre-périphérie . Celle-ci est fortement posée en terme de **dynamique de la périurbanisation** ou des **migrations des villes centres vers l'extérieur**. La question qui est souvent mise en avant est : "Comment va se réaliser la répartition habitat/emploi dans le futur ?" Les soucis souvent exprimés sont le maintien des cohérences ou les moyens à mettre en œuvre pour organiser ces équilibres, que l'on considère aujourd'hui comme plus du tout assurés.
- Enfin, d'autres préoccupations s'expriment, mais avec une fréquence nettement moindre. L'une porte sur l'action que l'on pourrait dénommer "**développer l'urbanité**", c'est-à-dire "comment faire des quartiers dans le périurbain", comment "faire de la banlieue de la vraie ville", comment embellir la ville entraînée dans certains secteurs dans une logique de "laideur" ? On y décèle aussi des interrogations sur **la notion de centralité** : que signifie aujourd'hui la notion de centralité ? Que doit-on mettre sous la notion de centres secondaires dans les agglomérations ?

Une autre préoccupation porte sur la répartition des charges de centralités entre les différentes communes : qui doit payer, par exemple, le coût du théâtre ou l'entretien des grands équipements de sport, comment les répartir ?

Dernière préoccupation, dans cette rubrique sur les équilibres, un sujet que nous retrouverons aussi ailleurs : la "diversification de l'habitat" à l'échelle des grands ensembles urbains, c'est-à-dire "comment organiser la répartition du logement des plus défavorisés dans les agglomérations ?"

Il faut bien entendre ces préoccupations à l'aune des priorités que leur accordent les élus locaux. Le thème des équilibres urbains (ou de la dynamique des déséquilibres si l'on s'attache aux causes) est une préoccupation majeure. Il arrive en tête dans les choix sur liste préétablie et en troisième position dans les réponses spontanées.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, il faut rapprocher ce thème des questions sur la forme des villes. Ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est de savoir vers quel type de ville nous allons et comment préserver cohérences et équilibres ?

Pour être tout à fait complet dans cette rubrique sur les équilibres, nous donnerons ici des indications qui sont ressorties sous l'appellation "migration de population entre ville et campagne". C'est un sujet qui était proposé dans la liste préétablie. Il n'a pas eu beaucoup de succès parce que nos interlocuteurs ont préféré s'exprimer dans le cadre plus large des équilibres.

- Ce qu'ils ont pu exprimer à cette occasion, c'est la **recherche de solutions adaptées au périurbain**. La migration des habitants vers l'extérieur amène les élus locaux à rechercher des solutions nouvelles plus adaptées aux espaces de la périphérie, comme par exemple en matière de transports en commun où de nouveaux modes de **transports collectifs plus adaptés à ce milieu** sont fortement souhaités.

C - Les modes de vie : le temps et l'espace...

Sur ce sujet, les questions qui surgissent sont nombreuses dans les angles d'approche suggérés.

- La première préoccupation porte sur le **rapport au temps** : que vont être les changements à venir dans l'utilisation du temps pour les gens, dans les rapports entre les occupations du temps libre par rapport au temps de travail ? La dynamique de la réduction du temps de travail est bien évidemment présente derrière ces mutations.

Les changements que l'on entrevoit dans la répartition des temps quotidiens ou hebdomadaires sont regardés en rapport à la qualité de vie et aux modifications qu'ils pourraient produire dans l'attitude des ménages. Dans leur positionnement par rapport à l'espace urbain d'abord (vont-ils chercher à déménager ?), dans leur manière d'utiliser leur surcroît de temps libre ensuite. Ce qui pose alors à nos interlocuteurs le problème des politiques publiques et de l'aménagement urbain pour faire face à ces changements : va-t-on avoir affaire à une demande accrue en matière d'équipements culturels, en matière d'équipements de loisirs... ?

- La deuxième série de questions porte plutôt sur le **rôle inducteur** qu'ont les modes de vie dans la mutation des villes.

Pour un certain nombre d'élus interrogés, ce sont les modes de vie et les aspirations sociales qui leurs sont liées, qui déterminent tout le reste. Les interrogations portent donc sur la manière dont ces aspirations vont influencer le rapport à la ville. Certains souhaitent que l'on regarde les conséquences sociologiques de l'évolution des ménages : effets de l'éclatement des familles, besoins nouveaux des jeunes ménages, mode de vie des futures générations de personnes âgées, etc. Mais ce qui est toujours sous-jacent, c'est l'impact que cela va avoir sur le périurbain et, par voie de conséquence, sur la ville centre.

Certains prolongent encore cette question pour savoir comment les citadins vont évoluer par **rapport à l'espace** : comment vont-ils choisir leur positionnement géographique dans les espaces urbains, comment vont-ils vouloir habiter la ville ? Et une question subsidiaire est alors posée : Quels seront les lieux, demain, de la socialisation dans les villes ?

Enfin, dernière préoccupation : celle qui traduit l'inquiétude devant l'émergence d'une société duale avec le poids de la pauvreté et de la fracture sociale. Comment, dans ces conditions, assurer la cohabitation des ethnies, faire en sorte que les plus démunis trouvent leur place dans la ville, alors que ceux qui ne seront pas prisonniers de la logique de la relégation pourront choisir librement leur lieu de résidence ?

D - L'évolution des déplacements, de la mobilité, et leur articulation avec la dynamique spatiale des territoires

Trois grands sujets ressortent sur ce thème :

- Il n'est pas surprenant de rencontrer en premier une forte interrogation sur **l'évolution générale des déplacements dans le long terme**, les migrations alternantes, la mobilité des gens. C'est une question classique pour les politiques urbaines. Elle est assortie dans notre enquête de deux sous-questions : d'une part, quelles conséquences pour les équilibres des territoires, et d'autre part, que peut-on dire de l'impact des politiques de transports en commun sur ces déplacements ?
- Ensuite, un second questionnement porte sur ce que l'on pourrait appeler **les effets de seuil**. Un certain nombre de nos interlocuteurs considèrent qu'il faut regarder les déplacements loin au-delà du périmètre constitué d'agglomération, comme par exemple le district ou la communauté de communes. Ils souhaitent que les choses soient analysées dans le cadre du large bassin de vie et d'emploi, en liaison avec les phénomènes de périurbanisation. Ils considèrent qu'ils manquent souvent de visibilité au-delà de leur périmètre pour des phénomènes qui ont de l'influence sur l'espace qu'ils gèrent. La remarque est d'ailleurs la même que celle sur le foncier, énoncée un peu plus haut.
- Enfin, mais de manière plus marginale, deux questions ressortent avec une faible fréquence, mais méritent d'être notées. Tout d'abord, le désir de mettre en évidence des scénarios catastrophes. Si nos interlocuteurs se disent convaincus de l'asphyxie prochaine des villes par l'engorgement, ils souhaitent par ce biais **sensibiliser leurs pairs** pour agir dès maintenant et rechercher des solutions alternatives. Ensuite, les enquêtés se posent la question des effets que l'évolution de la mobilité risque d'avoir sur les modes de vie, le positionnement de l'habitat, la pratique des loisirs et de la résidence secondaire. Nous retrouvons là l'interaction avec la question des modes de vie.

Avant de parler de l'environnement ou des évolutions du monde de la communication, il apparaît opportun de s'intéresser aux questions qui traitent de l'habitat et de la mixité. En effet, l'analyse de ces thèmes complète les questions sur les modes de vie et des déplacements qui viennent d'être posées.

E - Les attentes en matière d'habitat, la mixité sociale : comment va-t-on habiter la ville demain ?

Les différentes réponses recueillies dans les questionnaires donnent plutôt une image contrastée de ces deux notions. D'un côté les désirs d'habitat dans leur logique familiale, de l'autre le besoin de rétablir de la mixité. Pourtant ils vont ensemble car ils traitent tous les deux des différentes approches de l'habitat et de son positionnement dans l'espace.

Nous avons rassemblé les déclarations des interviewés en trois groupes.

- Tout d'abord, comme pour les modes de vie, les attentes ou les comportements en matière d'habitat sont considérés comme premiers dans l'attitude des ménages face aux déplacements. Les élus considèrent que les choix de localisation de l'habitat sont au cœur de la problématique ville/campagne ou centre/périphérie, ou même de la problématique de la ville tout court. Ainsi, la question qu'ils posent avec une grande régularité, c'est de savoir ce qu'**habiter en ville voudra dire demain** ou, dit autrement, "quels sont les gens qui habiteront encore en ville?" Ils reposent ainsi à travers ce thème, une question que l'on a déjà rencontrée plus haut, à savoir "vers quel modèle de ville allons-nous ?"
- Ensuite un certain nombre de questions portent sur **les désirs des gens pour leur habitat** : quels besoins exprimeront-ils demain entre l'habitat collectif et le pavillonnaire, entre l'habitat urbain traditionnel et la maison à la campagne ? Il faut aussi noter des questions sur les besoins de formes d'habitat spécifiques, comme par exemple celles qui permettraient d'organiser la cohabitation des personnes âgées avec les autres générations. On pressent ici les problèmes qui vont se poser pour le quatrième âge des " baby-boomers " et l'allongement de la durée de la vie.

Les questions précédentes sont toutes orientées vers les gens "mobiles", c'est-à-dire ceux qui, par leur statut, leur revenu ou leur profil, peuvent exercer un choix relativement libre sur leur mode d'habiter.

- Le groupe de questions qui vient maintenant porte sur les gens plus "captifs" de leur logement. Elles sont centrées sur la place du logement des plus démunis. **La place des quartiers difficiles dans la ville de demain** fait question. En partant du constat que la tendance va plutôt dans le sens d'un accroissement des différences, la question qui est posée est la suivante : " Comment pourra-t-on intégrer ces quartiers dans la ville ou au sein des agglomérations, pour en faire des quartiers à part entière ? " Quels moyens ou quels outils mobiliser pour parvenir à les intégrer ? Nous sommes bien ici dans les risques entrevus de la création d'une société duale, y compris sur le plan spatial.

F - Les questions liées à l'environnement : le cadre de vie d'abord !

Le questionnaire était plutôt orienté vers les problèmes de nuisances, puisque dans la liste de sujets qui était proposée dans la question Q231¹², nous orientons le choix vers le bruit, la pollution, ou les nuisances. Pourtant, que ce soit dans les réponses spontanées ou dans les justifications des choix dans la liste, les interviewés partent d'abord dans une autre direction.

- Ce sont les questions liées au **cadre de vie** qui ressortent en premier : l'attrait des gens pour le mode de vie "campagnard" fait que les élus s'intéressent à ce qui fait l'attractivité de la ville. Ils voudraient savoir "de quelle manière organiser la ville pour que celle-ci soit vivable". De ce fait, ils en viennent à s'interroger sur les critères qui fondent la qualité des espaces urbains¹³. Nous sommes donc ici sur le registre du cadre de vie et, d'une certaine façon, cela rejoint les sujets sur les formes de la ville que nous avons vus ci-dessus, et la qualité urbaine que nous allons traiter juste après.
- Secondairement, ce sont les questions liées au **bruit** et aux **effets polluants de la voiture** qui apparaissent dans les demandes. Il est intéressant de noter que le bruit est présenté de manière récurrente dans les interviews comme l'une des causes qui fait partir les gens hors de la ville. En ce qui concerne la pollution, c'est toujours la voiture qui est citée, jamais l'industrie ou le chauffage domestique.
- Enfin, quelques interrogations apparaissent sur l'écologie et plus particulièrement sur le sens civique : quels moyens mettre en œuvre **pour l'éducation à la préservation de l'environnement** au sein de la cité ?

Il est alors intéressant de rapprocher ces réponses de celles qui sont apparues sous la rubrique de la qualité et l'image urbaines à travers les questions ouvertes. En effet, du fait de l'orientation des réponses sur le sujet précédent, il y a ici une grande complémentarité.

G - La qualité et l'image urbaines, une conception globale

En effet, d'une certaine manière, c'est une autre facette de la qualité de l'environnement urbain qui est abordée spontanément ici par nos interlocuteurs. Trois idées principales se dégagent des réponses classées dans cette catégorie :

- La première représente la moitié des réponses collationnées. Elle porte sur **les conditions de la vie collective** : Comment agir pour améliorer la qualité de la vie ou maintenir un bon niveau de services urbains ? Tout ce qui a trait au fonctionnement du commerce, des services et à la qualité de l'espace public entre dans ces préoccupations, dans un objectif de maintenir l'attractivité des lieux urbains pour les gens.

¹² Q231 : "Voici une liste de thèmes de prospective, pouvez-vous me dire les trois ou quatre sujets que vous aimeriez voir aborder en priorité ?" Pour la liste détaillée, se reporter à l'annexe 4.

¹³ Il est intéressant de noter que, dans le sondage organisé dans le cadre du débat sur la ville par le ministère de l'Équipement, les Français indiquent comme premier critère pour s'installer en ville la nécessité d'avoir des espaces verts à proximité. In Le Monde du 23 juin 1999.

- Secondairement, c'est la problématique des **infrastructures dans la ville** (autoroutes) qui est plusieurs fois citée. La question posée est de savoir comment s'en débarrasser afin de favoriser l'amélioration de la vie urbaine : ces autoroutes perturbent la ville parce qu'elles sont bruyantes et qu'elles dévalorisent les espaces qu'elles traversent.
- Enfin, le thème de l'esthétique urbaine vient ensuite : ce qui intéresse les élus, c'est de savoir comment améliorer **l'image de la ville**, en trouvant des solutions pour retrainter les entrées de villes par exemple.

H - Les nouveaux réseaux d'information ou de communication, facteurs de mutations socio-économiques ?

Cette rubrique et la suivante terminent les sujets sur lesquels il était possible d'approfondir de manière détaillée les demandes des élus. Nous sommes encore ici dans des catégories de déclarations riches et variées, qui permettent une bonne exploitation. Au-delà de celles-ci, nous entrerons dans des sujets pour lesquels les éléments d'informations tirés des questionnaires sont nettement plus rares et cela rendra donc l'interprétation plus aléatoire.

Concernant les nouvelles techniques de communication, nous rencontrons deux grandes thématiques qui se partagent les suffrages en part à peu près égale.

- La première porte sur les **facteurs de qualification des territoires urbains**. Il s'agit d'abord du développement économique : la question est de savoir quelle est l'attractivité que les réseaux performants de télécommunications procurent aux territoires équipés et quels services faut-il fournir aux entreprises ?

Mais, en glissant davantage sur le registre social, nous voyons aussi poindre une autre préoccupation, qui est celle du danger de marginalisation-déqualification de territoires qui ne seraient pas équipés. Ce qui fait redouter à nos interlocuteurs des risques ségrégatifs et l'émergence, là aussi, d'une société duale entre les populations qui auraient accès à l'information via ces nouvelles techniques et celles qui en seraient coupées.

L'enjeu devient alors, exprimé par certains, de savoir comment favoriser l'appropriation de ces nouvelles techniques par le plus grand nombre. Nous sommes ici dans le domaine du service à l'habitant, et de l'accès de publics diversifiés à ce nouveau vecteur de communication.

S'il fallait résumer les questions récurrentes sur ce sujet, nous dirions : "Quels services développer pour les entreprises ; quels services développer pour les ménages ?"

Il faut enfin noter une interrogation, qui, même si elle n'est pas très fréquente, n'est pourtant pas mineure. Ainsi, certains se demandent quel rôle les municipalités doivent jouer dans le développement des nouvelles techniques d'information et de communication : simple rôle d'accompagnement ou rôle franchement actif ?

- Le second thème montre que les NTIC sont perçues comme une révolution technique qui va **enclencher beaucoup d'évolutions sociales et industrielles**. On s'interroge donc sur celles-ci : Comment cela va-t-il influencer sur le travail et les relations sociales autour de l'emploi ? Comment les NTIC vont agir sur les modes de vie et le commerce

(commerce électronique...) ? Comment vont-elles provoquer des évolutions dans les usages de la ville et, au final, quels impacts auront-elles sur la forme de ces villes ? Par exemple, est-ce que cela va produire des délocalisations d'habitats ?

I - L'économie et le territoire, un exercice " acrobatique "

Dernière rubrique qui recèle donc encore suffisamment d'items dans les réponses pour en faire une exploitation satisfaisante. Il faut d'abord constater que ce sujet n'a pas été porté par les réactions suscitées par la liste des sujets préétablis (Q231). Dans cette question, le thème "les entreprises et la ville" était destiné à aborder cet aspect des choses. Mais il a recueilli peu de suffrages (sept choix). Est-ce parce que la question était mal formulée ?

Par contre, le thème de l'économie est ressorti plus franchement à partir des questions ouvertes . Nous classerons les attentes suivant deux registres.

- Le premier, et de loin le plus représenté, porte sur les **conditions du développement économique** pour les villes. Nos interlocuteurs se posent des questions concernant les moyens d'assurer le développement économique, le rôle de la recherche et de la technologie dans ce développement, etc. Mais dans ce domaine ils se posent beaucoup de questions sur l'importance des facteurs externes au contexte local. Ce qui fait dire à un élu que " la prospective économique est un exercice acrobatique " pour les communes. Peut-être est-ce là finalement la raison qui pourrait expliquer la relative absence de ce sujet dans les attentes en matière de prospective ? La dynamique économique serait-elle à ce point exogène (liée à l'internationalisation ?) que l'ancrage au territoire deviendrait secondaire ?
- Le second thème, mais qui ne fait l'objet que de deux déclarations, porte sur les risques de déséquilibre dans le développement, et les moyens d'y faire face : les populations défavorisées qui ne captent pas les bénéfices du développement d'une zone d'activité ou des opérations d'envergure (ville nouvelle) qui "aspirent" à leur profit, le développement des secteurs environnants...

Dans les réactions au second questionnaire, certains élus nous rappellent qu'il ne faut pourtant pas minorer les questions économiques dans la prospective des territoires. Le modèle de développement, le développement urbain ne peuvent être séparés des questions économiques, elles mêmes fortement dépendantes de la mobilisation des acteurs sociaux.

J - La sécurité dans les villes et la démocratie au quotidien face à l'incivilité

Nous parlerons maintenant de deux sujets, la sécurité et la démocratie au quotidien, qui sont des sujets qui restent important pour les élus locaux. Même si les citations sont moins fréquentes que sur d'autres sujets, lorsque nous présentions la liste de sujets préétablis, beaucoup de nos interlocuteurs élus considéraient qu'il fallait cocher ces thèmes dans les priorités. Cependant, tout en gardant à l'esprit l'importance que leur accordent les élus, nous les traiterons ici ensemble parce que l'enquête n'a pas permis de rassembler beaucoup de matériaux sur ces attentes. Il nous semble en outre, mais ce n'est qu'une hypothèse faute de déclarations exploitables, qu'ils sont dépendants l'un de l'autre.

portent, d'une part, sur la compréhension du phénomène, et d'autre part, sur les moyens d'y faire face.

- Ensuite, la demande sur la démocratie locale traduit le **besoin de dialogue et d'écoute avec la population**, notamment celle avec laquelle la distance peut parfois être grande (population issue de l'immigration). Il ressort aussi que l'évolution des modes de vie et du temps libre pourrait, selon eux, créer une demande croissante dans ce champ de la démocratie locale.

Nous abordons maintenant des sujets que nous pouvons considérer comme étant d'intérêts secondaires. Ils sont peu cités dans les interviews¹⁴, et lorsqu'ils le sont, ils ne font pas l'objet de longs développements dans les propos des enquêtés. Ce qui explique que nous aurons peu à livrer sur la manière d'aborder le problème.

K - La voiture en ville : Quels leviers pour agir?

- L'essentiel du questionnement porte sur les **moyens d'action** et la recherche de solutions : comment organiser le stationnement ou bien quelle politique de tarification faut-il mettre en place ?
Une autre préoccupation s'est exprimée sur le meilleur schéma pour organiser la circulation dans la ville de demain : " quelle organisation de la circulation dans la ville de demain : faut-il l'organiser par secteurs ? Faut-il mettre en place une circulation en " marguerite " ?

L - Le gouvernement des villes : comment gérer la ville complexe ?

Ce thème a émergé dans les questions ouvertes. Deux idées principales en sont issues.

- L'inadéquation actuelle entre "**les découpages administrativo-institutionnels** et la gestion des problèmes urbains". Cela renvoie à toutes les questions déjà abordées sur la progression désirée de l'intercommunalité.
- Ensuite un certain nombre d'interrogations viennent sur la **gouvernance urbaine**, c'est-à-dire sur "la capacité d'action du pouvoir politique" dans des systèmes locaux de plus en plus complexes, sur le rapport au citoyen, sur "la participation aux décisions publiques"... C'est bien le rapport de l'élu au corps social et à la société civile qui est posé ici. Peut-être avons-nous d'ailleurs ainsi la réponse à la question que nous nous posions plus haut sur l'interprétation difficile à faire quant aux attentes en matière de démocratie locale.

¹⁴ Cf. tableau n°3, page 20 et tableau n°4, page 21

***M - L'avenir des financements publics et les
prérogatives futures des élus***

- C'est essentiellement un climat d'incertitude qui motive le questionnement des élus sur ce sujet. Comment vont **évoluer la fiscalité et les finances locales** ? Comment se répartiront demain les moyens entre communes et pouvoir d'agglomération ? Et que restera-t-il des moyens et des responsabilités du maire quand il se trouve à la tête d'une petite commune englobée dans un ensemble beaucoup plus grand ?



Pour en finir maintenant avec les attentes en matière de prospective, il faut dire que pour les thèmes restants, comme le *vieillissement*, les *réseaux de villes*, les *villes européennes*, les *services aux ménages* ou les *nouvelles technologies de transport en commun*, les informations sur les contenus sont vraiment trop parcellaires pour en tirer parti. La seule attente exprimée, quand des motifs de choix sont fournis, c'est d'être informé sur la question !

3 - Quels thèmes prioritaires ?

Arrivés à ce stade de l'étude, nous devons nous poser la question des sujets à traiter en priorité. Compte tenu de notre échantillon, qui comportait un faible nombre de personnes, il n'est pas possible d'établir un classement des citations comme on le ferait dans un sondage d'opinion. Certes, que ce soit dans les réponses spontanées (tableau n°3, page 19) ou dans les sujets choisis sur une liste (tableau n°4, page 21), nous voyons ressortir certains thèmes plus fréquemment que d'autres. En prenant, par exemple, tout ce qui satisfait cinquante pour cent des attentes, nous voyons émerger quelques grands thèmes de prédilection. Cependant, il faut bien garder à l'esprit que nous travaillons sur des petits nombres – une citation de plus ou de moins n'est donc pas très significative – et que cette enquête s'est déroulée d'abord sur le mode qualitatif, afin de rentrer dans l'analyse *détaillée* des attentes. Il paraît donc sage de ne pas vouloir établir de classement.

Nous pouvons pourtant avoir quelques informations sur les sujets qui semblent les plus recherchés ou au contraire sur ceux qui n'attirent pas beaucoup les suffrages.

Une première indication peut nous être fournie en croisant les catégories que nous avons forcément prédéterminées par la liste de dix-sept sujets et celles issues des questions ouvertes.¹⁵ En triant les réponses à ces dernières, nous avons regardé s'il y avait des recouvrements entre notre manière de proposer des sujets et la manière dont les élus posaient le problème spontanément.

Parmi les quatorze catégories issues des réponses spontanées, six se recoupent assez bien entre les deux approches. Ce sont :

Code catégorie quest. ouvertes	Principales orientations du sens
VIEI	le vieillissement de la population
MODE	les évolutions ou les attentes en matière de mode de vie, l'évolution du travail ou l'évolution des pratiques sociales qui s'y rapportent
EQUI	les équilibres, la répartition des fonctions au sein des agglomérations, les cohérences au sein des villes ou des agglomérations
DEPL	les déplacements, l'évolution des transports, les impacts du système transport sur le reste
NTIC	les nouvelles techniques de communication, la société de l'intelligence
SECU	la sécurité dans les villes, l'incivilité urbaine

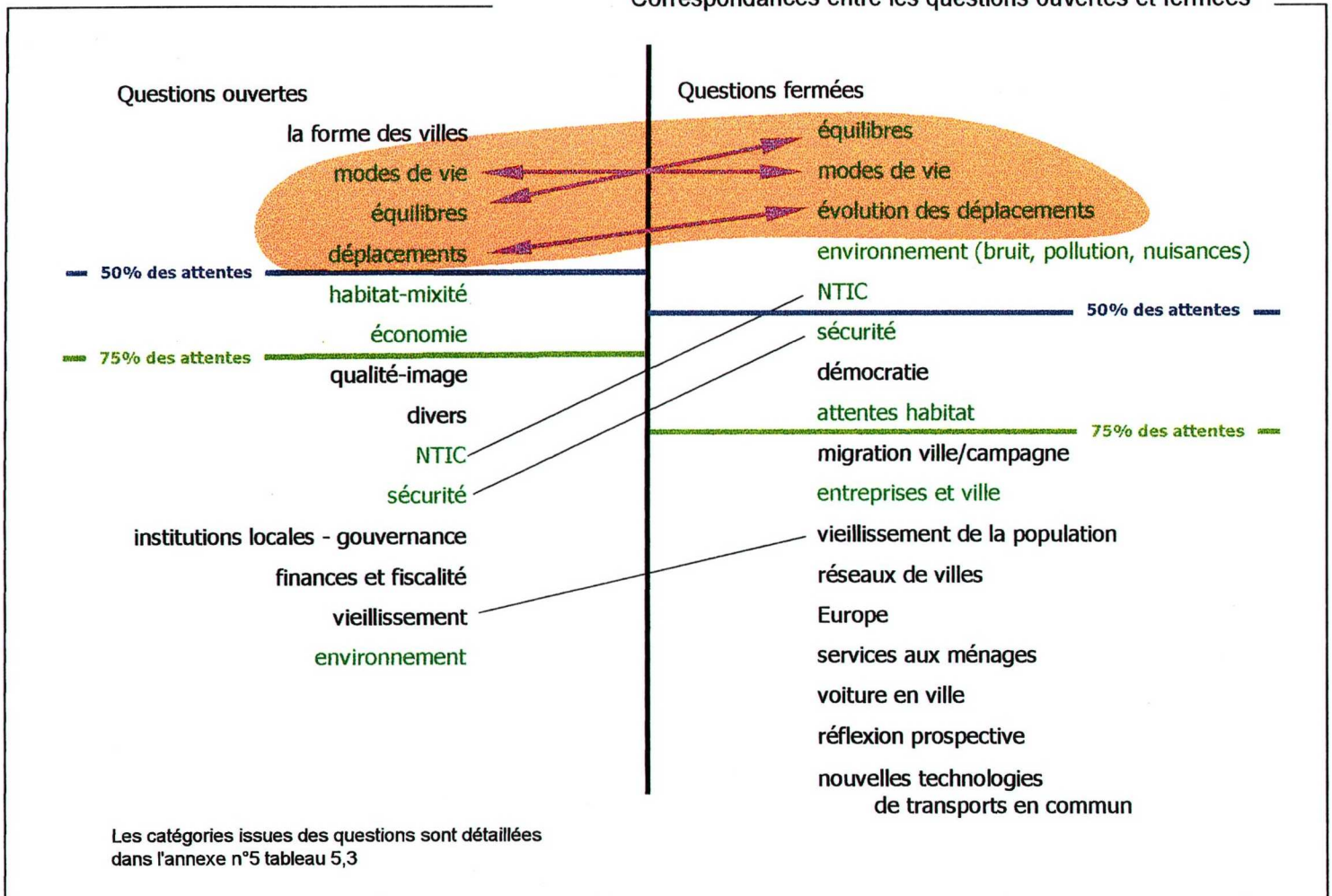
¹⁵ Rappelons que les questions ouvertes étaient : Q211 : " Quels sont, selon vous, les événements ou les sujets qui, peu visibles aujourd'hui, pourraient cependant avoir des conséquences importantes dans le plus long terme ? ". Q213 : " Plaçons-nous dans un horizon à 15-20 ans ; quels sont les phénomènes prioritaires sur lesquels vous voudriez que l'on réfléchisse aujourd'hui, afin de mieux vous y préparer pour demain ? ", Cf. annexe 3.

Les autres catégories se rapprochent partiellement ou divergent franchement des sujets qui avaient été proposés dans la liste. Nous pouvons par exemple constater le fort intérêt que les élus expriment spontanément sur les questions de forme de la ville, le modèle de développement, l'organisation du périurbain. De la même façon, ils citent souvent les questions de qualité du cadre de vie et d'image urbaine ou, dans une moindre mesure, tout ce qui touche à ce qu'on appelle aujourd'hui la gouvernance ; toutes questions que nous n'avions pas proposées dans la liste.

En croisant alors les deux approches, nous obtenons le tableau suivant :

Tableau n°5 :

Correspondances entre les questions ouvertes et fermées



A partir de cela, nous pouvons tirer quelques conclusions.

Deux grands axes: la forme des villes et l'évolution de la société urbaine

Tout d'abord, nous voyons très bien qu'il y a un groupe qui se singularise dans le haut du tableau : ce sont les sujets qui reviennent le plus souvent dans les citations. De plus, en répondant prioritairement à ces questions, nous voyons que l'on atteint facilement la moitié des attentes exprimées.

- A l'opposé, et en regardant vers le bas du tableau, nous constatons qu'il y a des sujets qui ne sont pas souvent cités. Ce sont aussi des sujets sur lesquels nous recueillons peu d'informations.
- En allant plus loin, nous constatons que ce sont plutôt les sujets à très large rayon d'action, sur les sujets très englobants, qui suscitent l'intérêt, comme les modes de vie, l'évolution des déplacements ou encore les grands équilibres dans les agglomérations. *A contrario*, les sujets plus spécialisés, ou plus circonscrits, n'intéressent pas beaucoup. Il en est ainsi, par exemple, pour des sujets comme la voiture en ville ou les nouvelles technologies de transport en commun...
Ce qui nous amène à dire que les sujets prioritaires se structurent autour de deux grandes logiques :
 - d'une part, il y a tout ce qui touche à la **forme, l'organisation, la structure de l'urbain** avec en filigrane les formes de la métropolisation. Le thème sur les équilibres entre centres et périphéries rejoint cette logique par certains aspects.
 - d'autre part, tout ce qui a trait aux **évolutions sociétales** : l'utilisation du temps, les changements dans le travail, les modes de vie, l'évolution de la mobilité ou des déplacements.

Il y a d'ailleurs interdépendance entre ces deux logiques : si l'on veut analyser l'évolution des modes de vie, c'est pour mieux comprendre comment les citoyens vont se comporter dans l'espace et ainsi de suite...

- Revenons maintenant vers le bas du tableau, c'est-à-dire vers les thèmes qui ne forment pas les gros contingents de la demande. Nous devons aussi en tirer quelques enseignements. Dans le bas de ce tableau, nous trouvons des thèmes qui sont peu abordés dans les questions ouvertes ou peu choisis dans la liste préétablie.

Les thèmes délaissés : réseaux de villes, villes européennes...

Parmi les sujets peu demandés ou bien délaissés, il faut citer :

- l'adaptation des institutions locales et la gouvernance ;
- l'évolution des financements publics et de la fiscalité ;
- les réseaux de villes ;
- le fonctionnement des villes européennes ;
- les savoir-faire pour organiser la réflexion prospective ;
- les nouvelles technologies en matière de transport en commun ;
- le vieillissement de la population ;
- la voiture en ville ;
- l'évolution des attentes en matière de services aux ménages.

Nous avons vu, dans le chapitre 1, que les deux premiers sujets faisaient l'objet de beaucoup d'intérêt sur le plan opérationnel. Ce sont des sujets intéressants moins la prospective.

La faible fréquence des quatre derniers sujets peut s'expliquer par le fait qu'ils sont trop restrictifs dans leur formulation. Nos interlocuteurs considèrent parfois qu'ils s'emboîtent dans les sujets plus généraux que sont les modes de vie ou les déplacements.

Par contre, en ce qui concerne les *réseaux de villes* ou les *villes européennes*, ces sujets pouvaient être considérés, *a priori*, comme importants. En effet, dans le contexte de l'internationalisation de l'économie et des sociétés, dans celui de la concurrence entre pôles urbains, ou encore dans celui de la recherche de complémentarités entre villes pour atteindre un niveau critique dans le jeu de la compétitivité, ces approches paraissent déterminantes.

Force est de constater cependant que ces thèmes ne feront pas recette auprès de notre auditoire et qu'il ne faut donc pas commencer par là.

Enfin, les *méthodes ou les expériences pour initier la réflexion prospective* au sein des collectivités locales ne sont pas une préoccupation majeure des élus. Rares sont en effet, les démarches engagées au sein des villes sur ce sujet. Le Grand Lyon avec la démarche "Millénaire 3", qui associe collectivités publiques, milieux économiques, milieux associatifs et société civile, fait peut-être office de précurseur. En tout cas, ce qui ressort de notre enquête, c'est que les élus semblent avoir beaucoup d'intérêt pour les questions qu'ils posent sur l'évolution de leur ville ou de la métropole dans laquelle ils sont inclus. Par contre, ils semblent beaucoup moins intéressés par le fait de faire partager ce questionnement par les forces vives de la ville. N'est-ce pas une erreur ? En tout état de cause, on peut se poser la question de savoir si le Certu n'aurait pas un rôle à jouer pour faire émerger cette problématique.

Privilégier les sujets généraux qui visent à mieux comprendre l'évolution globale de la société urbaine au détriment de sujets plus sectoriels, telle semble être la conclusion qui s'impose au vu de cette enquête.

Pourtant, les élus interrogés une seconde fois ne valident pas cette vision dichotomique des choses (voir annexe n°8). Si certains soulignent que l'enjeu de prospective urbaine se trouve bien dans les questions globales de société urbaine parce "qu'elles sont les moins développées et les moins partagées", d'autres contestent que les questions plus thématiques, ou bien ciblées sur des sujets précis, doivent passer au second rang. Ils font valoir que questions générales et questions concrètes vont de pair, et que les élus ont besoin d'avoir des réflexions sur des actions à caractère opérationnel.

Nous retrouvons là, le souci de pragmatisme, déjà souligné dans le chapitre I à propos de l'intercommunalité. Ceux-ci rappellent "qu'ils ont besoin de connaître ce qui a fonctionné ou ce qui n'a pas fonctionné" sur des sujets comme la voiture en ville ou les services à la population.

Il faut prendre acte que l'on ne peut dissocier les sujets généraux des sujets opérationnels. Cela dit, comme nous sommes ici dans une démarche de prospective, il faut aussi savoir tracer la frontière entre ce qui relève des interrogations sur le futur et les inflexions possibles, et ce qui relève de la diffusion de savoirs techniques comme les évaluations d'actions, qui sont nécessaires, mais qui appartiennent plutôt au registre des études comme l'a fait remarquer un élu. (Nous avons restitué l'ensemble des réactions sur ce sujet dans l'annexe 8).

4 - L'échéance de la prospective pour les élus

Nous avons cherché à savoir à quelle échéance les élus plaçaient la prospective. Ou, dit autrement, à quel terme ils avaient besoin que l'on se projette pour avoir une bonne visibilité¹⁶. Les réponses se distribuent suivant deux types d'échéances assez significatives. Il faut préciser que nos interlocuteurs n'ont pas tous choisi de s'exprimer sur ce point.

Inférieur à 10 ans	Supérieur à 20 ans	Double échéance	Réponse vague	Total des réponses exprimées
8	8	4	6	26

Pour un premier tiers des réponses, la prospective va du moyen terme (deux à trois ans), à une durée qui ne dépasse pas dix ans. Une moitié de ces réponses sont mêmes inférieures à cinq ans et nous pouvons dire qu'il y a ici une certaine assimilation entre prospective et prévision.

Pour un second tiers, les réponses sont beaucoup plus groupées et cohérentes entre elles : la prospective c'est un horizon à vingt ans. C'est-à-dire une génération, précisent certains. Néanmoins d'autres remarquent " qu'il faut de la prospective à vingt ans, mais que malheureusement ce n'est pas parlant pour le grand public ".

Ce qui amène certains à dire qu'il faut deux temps pour la prospective. Un premier temps qu'ils situent entre six à dix ans afin de rester " concret ", d'avoir une visibilité que l'on peut se représenter matériellement afin de la partager avec d'autres élus ou le public. Puis ensuite, un second temps, qu'ils situent à vingt ou plus, pour voir venir des inflexions significatives, pour analyser les grandes mutations. En fait, ce groupe minoritaire marque l'ambivalence qui s'exprime entre la vision anticipatrice du décideur et la difficulté de communiquer à ce niveau avec ce que nous pourrions appeler le "grand public", qui, lui, ne se pose pas ce genre de question.

Il est alors logique de rapprocher cette catégorie de la précédente, car ses attentes en matière de prospective se situent bien dans la tranche vingt ans et plus. Ce qui montre qu'une moitié des interviewés attend bien une prospective à l'échéance d'une vingtaine d'années .

La catégorie "vague" (six citations) rassemble les réponses inexploitable, du type : "Je ne sais pas répondre à cette question", ou "la prospective doit être permanente et glissante" ou encore "la prospective, c'est dès maintenant".

¹⁶ Q212 " Pour vous, à quelle échéance se situe la prospective urbaine ? ".

CHAPITRE III

LA COMMUNICATION EN MATIÈRE DE PROSPECTIVE

Connaissant la difficulté de la communication dans un monde surinformé, et connaissant la pression du temps sur chaque élu local, nous avons posé la question de savoir quel pouvait être le meilleur vecteur de communication en matière de prospective auprès de ce public.

Nous avons d'abord cherché à savoir comment les élus locaux s'informaient de sujets comme ceux-ci. Les sujets à vocation prospective ont la particularité d'échapper souvent au rythme de l'information courante, qui est quotidienne ou hebdomadaire. Nous avons essayé ensuite de voir quel était le meilleur vecteur pour distribuer cette information.

1 - Les comportements face à la lecture

Lorsque l'on pose la question de savoir quel type de lecture les enquêtés pratiquent sur le thème de la ville en général, ou encore comment ils s'informent,¹⁷ les réponses se répartissent de la manière suivante :

n'a pas le temps de lire	privilégie rencontres et discussions avec des spécialistes	déclare lire des documents	réponse inclassable	Total réponses exprimées ¹⁸
7	9	16	1	33
48,5 %		48,5 %	3,0 %	100 %

Au vu des deux premières colonnes qui représentent la moitié des réponses exprimées, il est significatif que beaucoup de nos interlocuteurs n'ont guère le temps de lire ou ne recherchent pas dans la lecture ce type d'informations.

Si l'on regarde ensuite dans le détail l'autre moitié des déclarations, c'est-à-dire ceux qui déclarent lire des documents, on se rend compte en lisant les interviews, que les publications qu'ils abordent doivent forcément être **courtes** et **synthétiques**.

Soit les interviewés lisent des choses courtes, "dont le thème est bien affiché", et ciblées en fonction de leurs centres d'intérêt. Soit ils ont recours à une information déjà "digérée" par un service de presse ou un collaborateur.

Par ailleurs, un gros quart des réponses montre que l'information est davantage recherchée par le moyen de colloques, de rencontres ou par la discussion avec un spécialiste que l'on a inclus dans ses relations. Ce dernier point doit attirer notre attention ; plusieurs interlocuteurs ont indiqué qu'ils avaient l'habitude de se forger un point de vue par la discussion avec une ou plusieurs personnes avec lesquelles ils échangent régulièrement : qui avec un industriel, qui avec un universitaire, qui avec un technicien... Ce qui montre, et cela sera confirmé avec la question suivante, que l'information "orale" a un rôle non négligeable.

¹⁷ Q221 : "Concernant l'action municipale, lisez-vous régulièrement un journal ou une revue spécialisée ?". Q222 : "Puis-je vous demander lequel (lesquels) ?". Q223 : "Y trouvez-vous matière à réflexion sur l'avenir des villes dans le moyen ou le long terme".

¹⁸ Ce total représente l'ensemble des items exprimés par les enquêtés ; certains ne se prononcent pas, d'autres peuvent apporter plusieurs idées dans leur réponse à la question.

2 - Quelle est la forme la plus adaptée ?

Lorsque l'on demande ensuite à nos interlocuteurs quelle est la forme la plus adaptée pour leur communiquer les informations¹⁹, les réponses se répartissent suivant quatre catégories :

écrits très courts	l'écrit	rencontres et séminaires	déclarations diverses	Total réponses 20
11	17	12	12	52

- Cette première catégorie montre qu'un certain nombre d'élus veulent insister sur le fait qu'il faut des **écrits courts, voire très courts**. Le bon gabarit, c'est le quatre pages maximum, mais cela peut être encore moins. La structure de l'ouvrage est importante : il faut des mots clés, une hiérarchie du texte claire, des titres résumants, des illustrations. Un élu nous a rappelé qu'il fallait que cela puisse être lu pendant une réunion...
- Ensuite, certains considèrent que l'écrit reste **un bon vecteur**. C'est dans cette catégorie que nous avons le plus de réponses exprimées. A l'analyse, deux arguments ressortent des déclarations de ceux qui ont ce point de vue.

Tout d'abord, l'écrit est considéré comme organisateur de la pensée. Devant l'écrit, l'auteur doit être rigoureux et cohérent, et l'on recherche cette qualité de la pensée. Rigueur que n'offrent pas toujours les modes de communication plus informels, comme les colloques, les rencontres ou les supports visuels. Pour certains élus, l'écrit est donc le garant de la qualité de la démonstration.

Second argument, l'écrit doit permettre la confrontation d'idées ou de points de vue. Dans cette catégorie, onze déclarations sur dix-sept revendiquent un mode "cahier", une "revue trimestrielle" ou de petites publications thématiques. La caractéristique essentielle que l'on attend, c'est de ne pas figer la vision du problème. "Il faut une succession de petites choses qui puissent bouger dans le temps" : ce que l'on souhaite, c'est que la publication d'après puisse donner un autre éclairage, voire qu'elle instille de la nuance par rapport à un propos précédent. "Cela sera d'autant plus pertinent lorsqu'il y aura des confrontations d'idées."

Les élus sont intéressés pour avoir des éléments de réflexion, des points de vues qui les éclairent, mais ils refusent ce que l'on a coutume d'appeler "la pensée unique" ou la pensée dogmatique. Ils se défient d'un raisonnement qui construirait la pensée à leur place. Ce qui remet bien en perspective la critique qui peut parfois s'exprimer sur certains guides, qui prônent de manière implicite, voire explicite, une certaine conception de la ville !

¹⁹ Q224 : "Si le Certu devait produire des ouvrages sur la prospective des villes, quel est à votre avis la forme la plus adaptée ?".

²⁰ Idem note page précédente.

- Troisième catégorie, celle qui privilégie **séminaires, colloques ou rencontres**. Ces réponses rejoignent ce que nous avons mis en évidence plus haut. Un nombre non négligeable de déclarations va dans le sens de la communication orale. Les raisons en sont le manque de temps, mais aussi la possibilité lors de ces rencontres de procéder à une confrontation d'idées.
- Enfin, la dernière catégorie rassemble des déclarations assez diverses. Nous trouvons ici beaucoup de prises de position sur les vecteurs que l'on pense inadaptés. A part un élu qui fait exception, tous se disent **réticents à l'Internet et au support vidéo**. Dans les appréciations négatives, nous trouvons aussi le regret que la science et la recherche n'arrivent pas à se mettre à la hauteur des élus pour communiquer avec eux sur le thème de la ville. Ce point de vue revient plusieurs fois.

3 - Des écrits courts, des rencontres...

Ainsi, si l'écrit reste un mode important pour communiquer des informations scientifiques aux élus locaux, ce mode ne doit pas être considéré comme privilégié. La dimension "rencontre" ou "séminaire" ne doit pas être négligée, au contraire. Nous avons vu qu'elle répond bien à une attente qui est de ne pas être prisonnier d'une pensée trop figée.

En outre, lorsqu'il s'agit d'écrits, il est clair qu'ils doivent rassembler deux caractéristiques : être courts et synthétiques d'une part, proposer des alternatives, des éclairages diversifiés et faire débat d'autre part, afin d'éviter de tomber justement dans la pensée monolithique.

Le second questionnaire de validation que nous avons soumis aux enquêtés confirme parfaitement ces deux idées. Nous en retirerons deux informations complémentaires. D'autre part, il faut savoir tenir compte "du souci pragmatique et concret des élus qui peut parfois s'opposer au regard analytique des experts qui ont parfois du mal à l'être..."

Sachons rester concret, donc...

D'autre part, le manque de disponibilité des élus, et aussi le fait que la réflexion doit parfois avancer dans des lieux qui ne sont pas forcément des colloques, fait que beaucoup insistent pour que des documents synthétiques soient diffusés. Par documents synthétiques, ils entendent des documents de type "lettre" ou "cahiers".

CONCLUSION

Un certain nombre de résultats ont déjà été présentés à la fin des chapitres 1 et 2 que nous ne reprendrons pas ici²¹. Nous nous bornerons maintenant à approfondir l'interprétation sur quelques points parmi les plus significatifs.

Construire une vision collective ; pas de pensée doctrinale sur la ville

L'orientation générale du propos qu'on leur tient est importante pour les élus locaux. Leur attente n'est pas qu'on leur "prédétermine" un avenir défini une fois pour toutes. Ils veulent du débat loin de la pensée doctrinale. Ils souhaitent être éclairés sous plusieurs facettes ; recevoir des informations diversifiées, voire contradictoires, afin de se faire ensuite leur propre idée à la vue de leur expérience. D'où leur intérêt pour des textes courts, n'ayant pas le caractère de textes affirmatifs ; ils préfèrent des textes sous forme de contributions qui reviennent régulièrement éclairer le sujet.. L'un de nos interlocuteurs ne nous a-t-il pas dit que cela permettait, d'une fois sur l'autre, de corriger ou de nuancer la vision ?

Les élus veulent donc s'approprier leur sujet, pas qu'on leur "mâche le savoir". Ils veulent pouvoir ensuite construire une vision collective, entre élus d'abord, avec la société civile ensuite.

Souvent les techniciens, les planificateurs, posent les problèmes urbains comme des alternatives. La situation est de couleur jaune, mais la solution verte serait bien meilleure, et il faut modifier les politiques dans ce sens. L'attente des élus ne se situe pas tout à fait sur ce mode-là. Il nous semble que l'on peut entrevoir dans cette enquête un décalage entre vision de l'élu et vision du technicien. Cela rejoint d'ailleurs la démonstration qu'a faite Bernard Préel, sur un registre un peu voisin, en rendant compte d'une enquête d'opinion sur des quartiers de la ville. Il montrait que le groupe de techniciens avait des diagnostics, ou prônait des solutions, qui étaient très divergentes par rapport à l'opinion des habitants.²²

S'agissant du périurbain, par exemple, les élus locaux ne recherchent pas une alternative. Pour eux, c'est un fait. La question n'est pas de savoir quel modèle de ville il faut lui substituer. La question, pour les élus, est de savoir comment accompagner cette propension des habitants, mais aussi des entreprises, à investir aujourd'hui le territoire d'une certaine façon. Ils posent la question de nouvelles références à trouver, de savoir gérer ces tendances, mais aussi de faire émerger de nouveaux concepts qui leur manquent.

Leur problème n'est pas de faire de l'anti-périurbain ; leur question c'est de construire des stratégies de périurbain.

²¹ Cf. page 18 et page 32.

²² Bernard Préel, "Enquête Vivre le ville", contribution diffusée lors du colloque du même nom, organisé par la Caisse des dépôts et consignations à Paris, en janvier 1999.

L'opposition ville dense – ville étalée est un faux débat

Dans les réactions qui ont accompagné le second questionnaire que nous avons soumis aux enquêtés, plusieurs élus ont tenu à rappeler que le débat ville dense/ville étalée est un faux débat et qu'il contribue à occulter les liens que toute ville centre a avec un arrière-pays plus ou moins profond. Ils refusent de "diaboliser" le périurbain en constatant que c'est là que se jouent beaucoup d'enjeux pour le développement des territoires urbains aujourd'hui. Insistant bien sur le fait qu'il n'est pas pertinent d'opposer la ville "dense et la ville "étalée", ils indiquent que la question, aujourd'hui, est de "contrer les dynamiques de déséquilibre" ; déséquilibres qui peuvent s'exprimer de manière extrêmement diversifiée sur le plan fiscal, dans la répartition des charges de centralité, à travers la ségrégation sociale ou spatiale, dans la qualité du cadre de vie, ou d'autres choses encore.

Cela dit, si tous confirment dans leurs réponses au deuxième questionnaire, que la question de la ville aujourd'hui doit se gérer collégalement entre les élus d'une agglomération, des élus ont tenu à rappeler que l'un des problèmes actuels est **l'absence d'un espace de débat** dans les agglomérations, capable d'initier cette réflexion sur le modèle de développement. Certains vont plus loin en soulignant que le caractère désordonné du développement actuel du périurbain est imputable précisément à cette absence de stratégie collective. Ils relèvent que cet espace de débat n'a pas été porté ni par les "formes traditionnelles des instances statutaires, ni par les différents organismes". Il s'agit probablement d'inventer quelque chose de nouveau. L'émergence des nouvelles communautés issues de la loi Chevènement en fournira peut-être l'occasion. Il y a, en tous cas, matière à questionnement sur laquelle nous reviendrons dans un moment.

S'inscrire à l'échelle des agglomérations

Autre point fort, il est clair sans conteste que la dynamique du développement des villes rend l'échelle des agglomérations incontournable aujourd'hui. Nous devrions d'ailleurs plutôt dire des "métropoles", tant la dimension étendue de la ville, incluant son bassin d'emploi et son périurbain large, est considérée comme significative pour comprendre ou agir sur le phénomène urbain. Quel que soit leur statut ou leur fonction, les élus que nous avons enquêtés positionnent nombre de problématiques à cette échelle.

Ce qui éclaire bien entendu la raison pour laquelle la "pensée" intercommunale nous est apparue dans une phase ascendante. Mais en même temps, c'est un changement de nature de l'intercommunalité qui se profile au fil des prises de position. N'est-on pas en train de passer **d'une intercommunalité de moyens à une intercommunalité de stratégies** ? Jusqu'à une période récente, l'intercommunalité consistait surtout à mettre en commun des forces pour développer des services ou des équipements

L'enjeu présent, qui nous paraît avoir été fortement exprimé au cours de cette enquête, c'est de parvenir à se mettre collectivement d'accord, **entre élus**, sur les stratégies à conduire et d'agir ensuite tous de concert. Sans que cela ait vraiment été dit explicitement, on peut alors se demander si les institutions intercommunales sont vraiment adaptées à cela. Car c'est bien de la gouvernance des métropoles qu'il s'agit et l'intercommunalité telle que nous la vivons aujourd'hui n'a pas été conçue dans cette logique.

Mais la nécessité de se situer dorénavant à l'échelle de l'agglomération pour définir les stratégies urbaines ne doit pas masquer d'autres réalités. Dans le retour au deuxième questionnaire, nous avons eu une confirmation à 100% sur l'idée d'agglomération, mais beaucoup d'élus ont tenu à souligner que l'échelle de la stratégie et l'échelle de la réalisation ne sont pas les mêmes. La réalisation oblige souvent à se situer à des échelles plus basses, proches du terrain. Pour eux, l'une des difficultés résidera dans l'articulation entre les deux échelles et ils insistent pour dire que la **notion de subsidiarité** doit progresser en même temps que l'intercommunalité. Certains pensent que cette question est aujourd'hui trop sous-évaluée et que l'enjeu pour demain est de l'approfondir.

Dans un autre registre, ils posent aussi la question de la démocratie au niveau de l'agglomération. Il faut que les instances communautaires soient élues au suffrage universel : les nouvelles structures doivent avoir la légitimité électorale et la nécessité du contrôle démocratique en retour.

Nous avons souligné plusieurs fois dans le cours de l'étude que notre échantillon, assez petit, n'était pas représentatif de la population nationale des élus locaux. Pour être tout à fait objectif dans l'interprétation, il faut rappeler que les personnes enquêtées l'on été plutôt dans des postures "d'expert", compte tenu de la manière dont elles ont été choisies. De ce fait, leur implication dans l'intercommunalité était supérieure à la moyenne et cela peut influencer sur les opinions que nous avons recueillies.

Pourtant, cette prise de conscience que l'échelle de l'agglomération est devenue incontournable pour traiter nombre de problèmes urbains semble bien profonde. La récente enquête menée à l'occasion du débat national sur la ville a bien montré que l'agglomération émergeait, là aussi pour les élus comme pour le public, comme une nouvelle entité à prendre en compte.²³

Approfondir la vision du modèle de développement

Venons-en aux sujets de prospective qui sont attendus. Nous avons vu que deux grands axes émergeaient du lot.

Le premier porte sur ce qui ressort souvent sous l'appellation de "modèle urbain". Il s'agit, nous l'avons dit, de ce qui a rapport à la forme et l'organisation de la ville dans sa grande extension. La question qu'il faut mettre en exergue ici est qu'un certain nombre d'élus locaux sont en recherche de références, d'images, de recettes **pour traiter et gérer les espaces particuliers issus de l'étalement urbain**. Ils savent bien que les concepts tirés de la ville dense ne sont pas opérants, que l'on ne peut pas les transporter dans ces nouveaux tissus urbains, que les attentes sociales portent aussi à trouver d'autres images références. Ils souhaitent donc que l'on puisse approfondir la vision du modèle de développement pour intégrer cette dimension.

Cette question des nouvelles images de références à trouver pour agir dans les espaces de la ville périphérique est aujourd'hui, nous semble-t-il, un enjeu important pour la définition des politiques urbaines, à la fois au niveau de la ville traditionnelle et

²³ Débat national " Habiter, se déplacer,... vivre la ville " organisé par le Ministère de l'Équipement. Enquête audiovisuelle auprès de 450 personnes, réalisée par l'institut Médiascopie, *Le Monde* du 23 juin 1999.

au niveau du périurbain.

Dans une autre direction, l'un des interviewés, au cours du questionnaire complémentaire, souligne que le développement durable est une problématique qui préoccupe aujourd'hui les décideurs publics. La question est de savoir ce qui fait la "durabilité" d'un modèle de développement, dans le contexte des agglomérations telles que nous les connaissons aujourd'hui. La première séance du séminaire de prospective organisée par le Certu sur la forme des villes tentera d'éclairer cette question.

Les évolutions de la société urbaine, ses rapports à la commune, ses rapports à l'espace

L'autre axe que nous avons mis en évidence concerne toutes les questions sur les mutations de la société urbaine et les comportements. Les aspirations en terme de mode de vie, l'utilisation du temps libre, l'évolution de la mobilité, l'exercice de la liberté individuelle, l'évolution des modes de consommation où l'on dit que le consommateur est devenu "zappeur", tout cela interpelle beaucoup les élus. Nous pouvons aussi ranger dans cette rubrique leurs questionnements sur les désirs d'habitat, dont ils subodorent que les choses peuvent encore bouger.

Les élus se posent ainsi beaucoup de questions pour savoir comment tout cela va évoluer. Mais ce qu'il nous paraît important de souligner ici, c'est l'interdépendance entre les deux groupes de questions.

Ces interrogations sur l'évolution de la sociologie de la ville les intéressent parce qu'ils en attendent des éléments de réponses dans leur métier de décideurs d'une part, sur la manière dont population et agents économiques vont se distribuer dans l'espace de l'autre. Ce sont les marges de manœuvre du maire ou du président de l'entité d'agglomération, face à ce qu'ils ressentent comme une certaine "volatilité" de toutes ces fonctions dans l'espace, qui font l'objet de l'interrogation. **Les relations entre société urbaine et espace sont au cœur du débat.**

Les inquiétudes sur l'homogénéité de la société urbaine

Nombre de propos ont été tenus au cours de cette enquête sur le risque de quartiers définitivement marginalisés, sur la crainte de l'instauration d'une ville durablement à deux facettes –celle qui est intégrée à la société globale et celle qui est en dehors des réseaux économiques, culturels... –, sur la peur de ne pas savoir contenir la montée de l'incivilité ou de l'insécurité, etc. Ces inquiétudes, bien réelles même si elles ne représentent pas le gros des déclarations que nous avons recueillies, nous paraissent importantes à noter : ne posent-elles en arrière fond des problématiques qui pourraient avoir beaucoup d'influence sur les politiques liées à l'espace ?

L'environnement : cadre de vie ou traitement des pollutions ?

Un mot encore sur la notion d'environnement. Il y a plusieurs acceptions qui sont

contenues dans ce mot, riche de sens. Mais il nous semble que nous pouvons souligner une chose. De manière implicite, les questions liées au traitement des nuisances sont supposées pouvoir être résolues assez bien ; ce n'est pas là que se situe la demande.

Elle se situe plutôt sur les conditions qui font l'attractivité d'un territoire ou au contraire sa répulsivité. Que ce soient les critères pour qu'un territoire soit vécu comme beau, comme agréable à vivre, ou que ce soit l'environnement général de la ville qui fait que telle ou telle entreprise va convaincre son personnel d'y venir, ou encore que se soit le bruit qui fait fuir les habitants, la question récurrente de cette enquête porte sur les critères qui font qu'un espace est éligible ou non pour un certain nombre de gens ou d'acteurs.

"Rien n'est jamais définitivement acquis dans ce domaine", semblent dire nos interlocuteurs, car le niveau d'exigence évolue. Là aussi, y a-t-il risque que des territoires captent les fonctions urbaines, et d'autres ne les attirent plus ?

***L'avenir des villes est affaire de débat,
non de modélisation***

Enfin, s'il fallait trouver le mot de la fin à cette enquête, nous pourrions simplement souligner que l'enjeu de la prospective sur la ville, pour les élus cela s'entend, c'est d'abord et avant tout, de se créer **entre eux** une culture, la plus commune possible, sur les grandes mutations probables.

L'autre challenge, c'est ensuite d'arrêter des stratégies collectives entre élus de la ville centre, des communes appelées traditionnellement "banlieue" et des communes rurales "rurbanisées", mais cela relève moins de la prospective...

Le second questionnaire soumis aux enquêtés nous a permis de recueillir d'utiles précisions. D'une part, plusieurs élus soulignent que la collégialité entre élus est une condition nécessaire, mais plus suffisante. Pour construire un projet de ville valable aujourd'hui, il faut aussi associer les citoyens dans une large concertation. Il faut, ensuite, mobiliser les acteurs sociaux et économiques car projet de ville et développement économique ou social ne peuvent pas être séparés.

D'autre part, la loi des fréquences nous avait fait considérer que l'art d'enclencher un débat prospectif avec les forces vives des agglomérations n'apparaissait pas comme une question très prioritaire. Ce qui a fait réagir en retour plusieurs de nos interlocuteurs qui considèrent, au contraire, que cette question est fondamentale. Nous l'avons vu, il y a un instant quand certains pointent l'absence d'un espace de débat dans les agglomérations. Nous comprenons mieux cette nécessité d'une démarche pédagogique et interactive quand les élus montrent que la collégialité à *leur niveau* n'est pas suffisante. Les réactions à la deuxième phase de l'enquête indiquent deux directions : premièrement, l'enjeu sur l'intercommunalité est autant un problème de construction d'un projet que de changement des mentalités et des habitudes de travail ; deuxièmement, le volet communication est un pièce inaliénable de toute démarche prospective sur une agglomération.

La communication, l'échange et la pédagogie sont donc tout aussi importants que le fond. Nous pourrions peut-être trouver un prototype de cet art d'enclencher le débat prospectif à travers la démarche Millénaire 3 initiée par le Grand Lyon où les deux maîtres mots sont diffusion de l'information et interactions entre tous les milieux de la société civile.

ANNEXES

ANNEXE N°1

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES

- **Jean-Paul ALDUY** Maire de PERPIGNAN
Vice-président de la communauté de communes
- **Francis AMPE** Directeur de l'agence de développement et d'urbanisme de LILLE-METROPOLE
- **Henri BAILE** Secrétaire général de VALENCE
- **Georges BERNAIN** Maire de BRON
- **Gilbert BIESSY** Maire d'ECHIROLLES
Président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise
- **Line BONMARTEL** Secrétaire générale du syndicat intercommunal pour le schéma directeur de ROUEN-ELBOEUF (SISDRE)
- **Maxime BONO** Maire adjoint de LA ROCHELLE
Vice-président de la communauté de ville de LA ROCHELLE
Président du syndicat des transports de LA ROCHELLE
- **Marc CHABERT** Directeur général du développement urbain du Grand Lyon
- **Maurice CHARRIER** Maire de VAULX-EN-VELIN
Vice-président de la communauté urbaine du GRAND LYON
- **Serge DARMON** Directeur général de GRENOBLE-ALPES METROPOLE
Directeur général du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise
- **Philippe DENEIN** Directeur départemental de l'Equipeement du GARD
- **Daniel ECKENSPIELLER** Maire de ILLZACH
Président du sivom de l'agglomération de MULHOUSE
- **Jean-Louis FROT** Maire de ROCHEFORT
Président de la communauté de communes de ROCHEFORT
- **Jean-Pierre GABRIEL** Secrétaire général du district de DIJON
- **François GEINDRE** Maire de HEROUVILLE SAINT-CLAIR
- **Annie GUILLEMOT** Maire adjointe de BRON
Conseillère communautaire du Grand Lyon
- **Michel HANNOUN** Maire de VOREPPE
Président de la communauté de communes du pays voironnais

- **Guy HERSANT** Maire adjoint de TOULOUSE
Vice-président du District
Vice-président de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine
- **Bernard LACROIX** Maire adjoint de MEAUX
- **Gérard LARCHER** Maire de RAMBOUILLET
- **Pierre LERCH** Directeur de l'agence intercommunale d'urbanisme du district de DIJON
- **Patrick LUSSON** Chef de la mission prospective et stratégie du Grand Lyon
- **Bruno MANGIN** Maire adjoint de NIMES
Président de l'agence d'urbanisme
- **Louis MAUREL** Directeur des études de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise
- **Jean-Marc MESQUIDA** Directeur de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine
- **Jacques MOULINIER** Maire adjoint de LYON
Vice-président de la communauté urbaine du GRAND LYON
- **Martine OGER** Chargée de mission de l'association LA ROCHELLE-ROCHEFORT
- **Monique PRIM** Maire adjointe de SAINT-DENIS
- **Antoine PROST** Maire adjoint d'ORLEANS
- **Roland RIES** Maire de STRASBOURG
Président de la communauté urbaine de STRASBOURG
- **Jacques STEVENIN** Directeur adjoint de l'atelier parisien d'urbanisme

Nota : Certaines personnes ont changé de fonctions depuis. Celles figurant ici sont les fonctions qu'elles occupaient au moment de l'enquête.

L'ÉCHANTILLON : LES PERSONNES ENQUÊTÉES

1- LA CONSTITUTION DE LA CIBLE

Pour constituer l'échantillon des personnes enquêtées, nous avons procédé d'une double manière.

D'une part, nous avons demandé à des associations d'élus locaux de nous désigner quelques noms en respectant la parité gauche/droite.

D'autre part, nous avons ciblé un certain nombre d'élus en fonction de leur notoriété ou de leurs travaux (rapport parlementaire, par exemple) sur les sujets concernant la ville. Nous avons aussi visé quelques élus ou personnalités qui étaient connus du Certu, ce qui facilitait la prise de contact. Par contre, nous avons éliminé ceux qui étaient représentés dans les instances du Certu, comme par exemple le comité d'orientation.

Nous avons ainsi constitué un échantillon-cible d'une cinquantaine de personnes.

Au final 31 entretiens ont pu être réalisés (voir annexe 1).

Cet échantillon est relativement petit ; il ne peut être considéré comme représentatif de l'ensemble national, au sens statistique du terme. Cependant les personnes interviewées, par leur action ou leur engagement dans différentes institutions ou associations nationales, nous paraissaient les mieux à même de s'exprimer sur le sujet ou de donner un certain nombre d'orientations pour ceux qui auraient à traiter de la prospective pour les communes.

2- LES PERSONNES ENQUÊTÉES

2.1 – La répartition entre les élus et les "experts"

Le tableau ci-dessous nous montre la répartition des personnes qui ont été enquêtées. Nous avons été amené à constituer deux grandes catégories pour rendre compte de la composition de l'échantillon. Une première que nous avons appelée " élus " et une seconde que nous avons nommée " experts ".

"ÉLUS"			"EXPERTS"		TOTAL
Maire	Maire-Adjoint	Secrétaire général	DDE - Directeur d'agence d'urbanisme	Chargé de mission	
10	8	6	5	2	31
24 (77,4 %)			7 (22,6 %)		100 %

Dans le groupe que nous désignons sous l'appellation "élus", nous trouvons les maires et leurs adjoints, et nous y incluons aussi les secrétaires généraux. En effet, non seulement ceux-ci ont souvent été désignés par le maire pour le remplacer quand celui-ci était indisponible, mais l'on constate aussi dans les réponses qu'ils se positionnent dans la même logique que l'exécutif dont ils sont proches et dont ils sont le relais. Ils sont souvent le porte-parole du maire, même auprès des autres élus.

Dans l'autre groupe appelés "les experts", nous mettons les directeurs de l'Équipement, les directeurs d'agence d'urbanisme ou des chargés de mission qui agissent dans le champ de la prospective ou dans un champ proche.

Ces derniers ont parfois des visions plus "décalées", soit parce que c'est leur fonction qui produit cela, soit parce que, plus extérieurs à l'action municipale, ils ont un regard peut être un peu plus analytique. Ce groupe fait ainsi un peu figure de groupe témoin. Nous n'avons cependant pas décelé de différences sensibles dans leurs déclarations avec l'autre groupe. Le groupe des "élus" représente les $\frac{3}{4}$ des personnes enquêtées, ce qui est important, car c'était bien le point de vue des élus locaux que l'on voulait recueillir. Dans le corps du texte, et sauf mention spéciale, **l'ensemble des interviewés** est désigné par l'appellation "**élus**".

2.2. Intérêts communaux, intérêts intercommunaux ?

De quel type de structures locales les personnes enquêtées étaient-elles issues ?

Nous pouvons dire qu'elles se partagent à égalité entre celles qui représentent "plutôt des intérêts intercommunaux" et celles qui représentent "plutôt des intérêts communaux".

Intérêts "plutôt intercommunaux"	Intérêts "plutôt communaux"
15	16

Dans la première catégorie, il faut ranger les élus qui sont présidents d'une structure intercommunale ou qui y sont fortement impliqués ou encore les personnes qui, par nature, agissent au nom de l'agglomération comme, par exemple, les directeurs d'agences d'urbanisme.

Dans la seconde catégorie, il faut placer les élus, comme le maire d'une commune de banlieue, ou bien un maire-adjoint dont la fonction est avant tout municipale.

Cette partition a pour nous de l'intérêt, car elle signifie que nous avons bien réussi à prendre en compte l'expression d'élus qui ne représentaient pas forcément le pouvoir d'agglomération, et donc que nous avons réussi à toucher des élus qui représentaient des intérêts plus particuliers. Elle doit cependant être considérée avec prudence, car la coupure n'est pas aussi nette que la statistique le laisse entendre : un maire de banlieue peut très bien s'investir fortement dans l'intercommunalité, même s'il n'a pas un mandat dans les tous premiers rangs de la structure intercommunale.

2.3 Quels types de communes sont représentés ?

L'échantillon n'a pas été constitué pour être représentatif des 36 000 communes françaises. Il n'est pas non plus représentatif d'une catégorie particulière de communes. Dans l'échantillon de départ, nous avons essayé de cibler un peu toutes les catégories de communes : grandes villes, villes moyennes ; communes-centres, communes de banlieue ; province et région parisienne. Ensuite, le jeu des rendez-vous obtenus ou refusés a fait son office pour sélectionner encore dans la liste de départ (voir dans l'annexe 1 les fonctions des personnes interviewées).

Nous pouvons cependant dire que les communes inférieures à 8000 habitants ou les groupements de communes rurales inférieures à 8000 / 10 000 habitants ne sont quasiment pas représentées. Ce que nous avons cherché à toucher, ce sont les représentants de ce que nous pourrions appeler "l'urbain", c'est-à-dire les ensembles urbains qui constituent la ville aujourd'hui ; que se soient des agglomérations constituées ou des structures intercommunales avec des parties rurales, mais qui s'appuient sur une ville moyenne d'au moins 20 000 habitants.

3- LE CONTEXTE DES ENTRETIENS

Les entretiens se sont déroulés de juillet 1998 à janvier 1999, mais le gros des interviews n'a vraiment démarré qu'à la mi-septembre. Il faut dire que cette enquête a été plus longue que prévue. Initialement les entretiens auraient dû se terminer en novembre, mais le jeu des agendas a fait étaler les rendez-vous. Il faut savoir que lorsqu'on "perd" un rendez-vous dans une période critique parce qu'il est reporté, comme par exemple pendant la session parlementaire, il faut parfois compter plusieurs semaines avant de retrouver une "fenêtre" favorable...

Notons pourtant que cette enquête a bénéficié de conditions qui apparaissent rétrospectivement comme bonnes. Elle s'est déroulée au milieu du mandat municipal et en dehors d'une conjoncture électorale importante. Nous avons pu constater que le moment était favorable pour faire des bilans, se poser des questions et réfléchir à l'avenir. Dans les réponses à la première partie de l'enquête, nous avons observé que pour beaucoup les choix du mandat étaient faits, les actions engagées et les chantiers en route. Les préoccupations ne portaient donc pas sur ce qu'il faut faire de plus urgent. Elles portent plutôt sur les nouveaux chantiers qu'il faut engager ou les nouveaux champs qu'il faut investir, sur les stratégies à mettre en œuvre pour préparer l'avenir et voir vers la ou les mandatures suivantes. Ce qui s'est révélé un moment bien opportun pour poser des questions de prospective..., dont cette enquête aura profondément bénéficié !

CARACTÉRISTIQUES ET MÉTHODE D'ENQUÊTE

1- LA MÉTHODE D'ENQUÊTE

L'enquête a été réalisée suivant la méthode des entretiens semi-directifs, par questions ouvertes. Le questionnaire ne comportait qu'une seule question fermée, qui proposait une liste de sujets de prospective dans laquelle les interviewés étaient invités, en fin d'entretien, à choisir préférentiellement trois à quatre sujets maximum.

Le questionnaire comportait une vingtaine de questions codées Q111 à Q232. Celles-ci n'avaient pas toutes la même valeur. Certaines n'avaient qu'un rôle de relance ou de complément, si cela s'avérait utile. La consigne d'enquête était de satisfaire aux dix interrogations les plus importantes du questionnaire.

Le questionnaire est structuré en deux volets. Dans la première partie, les interviewés sont amenés à préciser leurs priorités en terme d'actions, de décisions à prendre dans le court ou le moyen terme, et à expliquer sur quelles structures ou moyens ils s'appuient pour connaître les dynamiques urbaines du territoire sur lequel ils agissent.

Dans la seconde partie, ils sont questionnés sur leurs attentes en matière de prospective par questions ouvertes tout d'abord, fermées ensuite. Ils doivent aussi préciser quelle est, selon eux, l'échéance de la prospective.

Enfin, nous avons cherché à connaître quel était le moyen le plus adapté pour leur communiquer des informations en matière de prospective urbaine. Pour cela, nous les avons interrogés sur leur manière de capter ce genre d'information et sur les supports qui leur paraissaient, de leur point de vue, les plus adaptés.

Sept membres du Certu ont conduit les entretiens ; la moitié des entretiens (16) a été réalisée par une même personne qui est celle qui dirigeait le travail. Le questionnaire avait été calibré pour une quarantaine de minutes. Dans les faits, les entretiens se sont souvent déroulés sur une durée sensiblement plus longue, d'une heure environ, quelquefois plus.

2- L'EXPLOITATION DE L'ENQUÊTE

L'exploitation de l'enquête a été menée suivant la méthode **d'analyse qualitative de contenu**. Les questionnaires sont dépouillés question par question. Les réponses sont décryptées sans catégorie prévue à l'avance. Chaque réponse à une question est découpée en **items** (unité d'enregistrement). Un item représente une phrase, ou un morceau de phrase, ou un groupe de mots, et ne doit contenir qu'une seule idée.

Ensuite, on cherche à regrouper ces items dans des catégories. Ces regroupements sont réalisés en fonction de la récurrence plus ou moins élevée des valeurs véhiculées dans les items. Le but est de repérer des convergences de valeurs, d'idées, de points de vue, ou dans notre cas, d'attentes, pour en tirer des catégories pertinentes ou significatives. Une fois les catégories construites, et les items répartis dans ces catégories, on obtient des groupes d'items qui convergent vers une même idée. Il s'agit ensuite d'en faire l'analyse détaillée pour en extraire le sens ou les différentes nuances.

3- LE QUESTIONNAIRE, LA CODIFICATION DES QUESTIONS

Nous présenterons ci-dessous seulement les questions qui constituaient le noyau dur de l'enquête et qui ont fait l'objet d'une exploitation systématique.

3.1 - Première partie : les sujets traités actuellement par l'interlocuteur

- Q111 : *Quelles sont les principales questions qui se posent pour le **développement de votre commune ? ou de votre agglomération ?***

L'objectif était de mesurer les enjeux ou les priorités du point de vue de nos interlocuteurs sur ce sujet.

- Q112 : *Quelles sont les **principales décisions** que vous aurez à prendre ou à faire prendre durant les **six prochains mois ?***
- Q113 : *...et d'ici la fin de votre mandat (**à trois ans**) ?*

L'objectif était de révéler, cette fois, les priorités en matière décisionnelle. Ces deux questions ont été exploitées séparément, puis ensemble.

3.2 – Deuxième partie : les attentes en matière de prospective

- Q212 : *Pour vous à **quelle échéance** se situe la prospective urbaine ?*

Il s'agissait de mesurer à quelle échéance dans le futur les interviewés souhaitaient avoir une " visibilité ", des points de repères.

- Q211 : *Quels sont, selon vous, les événements ou les sujets qui, peu visibles aujourd'hui pourraient cependant avoir des **conséquences importantes dans le plus long terme** ?*
- Q213 : *Plaçons-nous dans un horizon à 15-20 ans ; quels sont les **phénomènes prioritaires** sur lesquels vous voudriez que l'on réfléchisse aujourd'hui, afin de mieux vous y préparer pour demain ?*

Ces deux questions ouvertes permettaient de recueillir des réponses spontanées sur les sujets de prospective. Pour des questions de commodité, elles ont été exploitées ensemble sous la codification Q211/213

- Q231 : *Voici une liste **de thèmes de prospective**, pouvez-vous me dire les **trois ou quatre sujets** que vous aimeriez voir aborder en priorité ?*

Dix-sept sujets étaient proposés dans cette liste, dont certains proches des champs couverts par le Certu. (Voir annexe n°4). Cette question était la seule fermée du questionnaire ; elle avait pour but d'amener les interviewés à établir une hiérarchie dans les attentes qu'ils exprimaient.

- Q232 : (après réponse à la question précédente) Sur ces sujets, quels sont les **principaux angles d'approche** que vous voudriez voir traiter ?

Une fois leurs priorités exprimées, l'objectif était alors de rentrer dans les contenus. Deux situations ont pu se produire Soit les interviewés avaient déjà été très explicites dans les réponses aux questions Q211/213 précédentes, et cette question-ci renvoyait alors naturellement à ce qui avait été développé à cette occasion. Soit les choix exprimés ici étaient sensiblement différents des précédentes réponses, ou les réponses aux questions Q211/213 n'avaient pas été très développées, et alors cette question pouvait être approfondie.

Les sujets de prospective ont donc été abordés de deux manières : par la libre déclaration et par question fermée. Les réponses aux questions ouvertes (Q211/213 et Q232) ont ensuite été exploitées ensemble.

3.3 - Les vecteurs de la connaissance

Enfin, l'enquête avait aussi pour but de vérifier quels étaient les meilleurs vecteurs pour communiquer en matière de prospective avec les élus locaux.

- Q221, Q222, Q223 : *Ces questions visaient à connaître **les vecteurs les plus courants** que les interviewés utilisaient pour s'informer sur les évolutions de la ville, le changement, la prévision...*
- Q224 : *Si le Certu devait produire des documents sur la prospective des villes, quelle est à votre avis **la forme la plus adaptée** ?*

Cette question avait pour but de connaître le moyen le plus efficace pour toucher les élus locaux.



Notons pour terminer que deux séries de questions n'ont pas été exploitées : celle qui portait sur les organismes susceptibles d'éclairer le rôle du décideur et celle sur le débat qui peut s'instaurer localement sur l'avenir de la cité. Pour des raisons de conduite de l'entretien, elles ont parfois été négligées. Il ne paraissait donc pas utile de les exploiter du fait de la moindre comparabilité des réponses.

4- LE SECOND QUESTIONNAIRE

Nous avons souhaité avoir un "retour" de la part des interviewés sur les conclusions de l'enquête. Nous avons donc procédé, un peu comme dans une enquête DELPHI, en demandant aux 31 personnes qui avaient été enquêtées de réagir sur les premières conclusions

Pour ce faire, nous leur avons soumis le premier rapport accompagné d'un court questionnaire qui reprenait les principaux résultats de l'enquête (voir annexe n°7). Cette seconde phase s'est déroulée par écrit. Le rapport final intègre donc ces retours.

ANNEXE N°4

LISTE DES SUJETS PROPOSEÉS DANS LA QUESTION Q231

Sujets de prospective

(question fermée ; choisir trois ou quatre sujets)

- A - le vieillissement de la population
- B - l'évolution du temps de travail et les modes de vie
- C - les migrations de population entre ville et campagne
- D - les équilibres entre communes centre et communes de banlieue
- E - la voiture dans la ville
- F - l'évolution des déplacements urbains
- G - les entreprises et la ville
- H - l'impact des nouveaux réseaux de télécommunications
- I - l'évolution des attentes en matière de services aux ménages
- J - les attentes en matière d'habitat
- K - la démocratie au quotidien
- L - la sécurité dans les villes
- M - les problèmes d'environnement (bruit, pollution, nuisances)
- N - les nouvelles technologies de transport en commun
- O - le fonctionnement des autres villes européennes
- P - les réseaux de villes
- Q - comment organiser la réflexion prospective au sein d'une commune ?

ANNEXE N°5

LISTE DES CATÉGORIES CONSTRUITES À PARTIR DES RÉPONSES À CHAQUE QUESTION

Dans la colonne de droite sont indiqués les mots-clefs qui ont servi pour la construction des catégories, dans la colonne de gauche figurent les codifications utilisées lors de l'exploitation.

*Tableau 5.1 -
Q111 : Les questions qui se posent pour le développement de votre
commune ?*

A111	La solidarité intercommunale ; développer l'intercommunalité ; la solidarité fiscale ; le dialogue intercommunal ; les équilibres centre/périphérie
B111	Construire ou développer un projet d'agglomération
C111	Le développement économique
D111	La circulation ; les transports ; les déplacements
E111	Le modèle de développement ; les problèmes de l'étalement urbain
F111	Les équilibres sociaux ; la mixité ; l'habitat
G111	Aménager la ville ; créer de la centralité ; développer la qualité de vie
X111	Autres : déclarations difficiles à classer dans les autres catégories

Tableau 5.2 -

Q112 : Les décisions à prendre à six mois
Q113 : Les décisions à prendre à moyen terme

CON	Elaboration d'un contrat de plan, contrat de ville, ou autres contrats
ICO	Augmentation des compétences intercommunales, dont décision à prendre sur la taxe professionnelle
PLA	Décision de planification ou d'organisation urbaines : SD, POS, PDU, DVA, PLH, plan de circulation
SUR	Réalisation de réseaux de services urbains : assainissement, déchets, câble ...
OPA	Lancement ou avancement d'opérations d'aménagement : ZAC, ZA, ZI, projet d'aménagement ...
EPH	Réalisation d'équipement public ou opération ponctuelle d'habitat : hôpital, usine d'incinération, palais des congrès, équipement culturel, etc. ; construction, rénovation ou démolition de logements ...
AEP	Réalisation d'aménagements urbains, aménagement de l'espace public
ITR	Décision concernant une infrastructure lourde de transport : tracé TGV, travaux TCSP, contournement et déviation routiers ou ferroviaires, autoroute
XXX	Autres : réponses isolées, inclassables ailleurs

Tableau 5.3

Q211 : Les événements ou les sujets qui peuvent avoir des conséquences importantes dans le plus long terme ?

Q213 : Les phénomènes prioritaires sur lesquels réfléchir pour préparer demain ? (questions ouvertes)

VIEI	Le vieillissement de la population
MODE	Les évolutions, les attentes en matière de mode de vie ; l'évolution du travail ; l'évolution du social
EQUI	Les équilibres, la répartition au sein des agglomérations; les cohérences...
DEPL	Les déplacements ; les transports ; l'impact du système transport
ECON	Le développement économique ; la prospective économique

NTIC	Les nouvelles techniques d'information et de communication ; la société de l'intelligence
HAMI	Les attentes en matière d'habitat ; la localisation de l'habitat ; la mixité sociale
SECU	La sécurité dans les villes, l'incivilité
ENVI	La pollution ; les nuisances
FORM	Les formes spatiales ; le modèle de développement urbain ; la périurbanisation
GOUV	L'adaptation des institutions locales ; l'évolution de l'intercommunalité ; la gouvernance ; la démocratie locale.
QUIM	Les conditions, les actions pour la qualité de la vie ; l'image et la qualité urbaines.
FINA	L'évolution des financements publics et de la fiscalité.
DVER	Imprécis, inclassable, nombre de réponses inférieur ou égal à deux items.

Tableau 5.4

Q212 : L'échéance de la prospective ?

in10	Echéance inférieure ou égale à 10 ans ; les quelques rares réponses autour de 12 ans sont classées dans cette catégorie
su20	Echéance supérieure à 20 ans
dble	Réponse à deux échéances : dans la grande majorité des cas, autour de 10 ans, puis à 20 ou 25 ans
vagu	Réponse vague, non datée ou inexploitable

Tableau 5.5

Q221 : L'attitude face à la recherche d'information ?

nlit	Ne lit pas
colc	Privilégie colloques et contacts
lit	Déclare utiliser la lecture
autr	Réponses inclassables ailleurs

Tableau 5.6

Q224 : La forme la plus adaptée pour communiquer la prospective aux élus locaux ?

écco	Ecrits courts, inférieurs à 10 pages
aécr	Autres formes d'écrits
renc	Privilégie la rencontre, le séminaire, la discussion avec un spécialiste ou un collaborateur
dive	Réponses diverses, n'entrant pas dans les trois autres catégories

ANNEXE N°6

ÉCHANTILLON DE RÉPONSES AUX QUESTIONS Q211/213

Dans cette annexe, nous avons choisi de présenter un échantillon des dires des enquêtés, classés suivant les catégories telles qu'elles ressortent de l'exploitation des questionnaires. Nous avons présenté ici un extrait des réponses aux questions Q211/213 sur les sujets de prospective (questions ouvertes). Nous avons donc ici une illustration des réponses **spontanées** sur ce sujet. Les items ont été regroupés par proximité de sens. La plupart des items sont des résumés de phrases beaucoup plus longues. Seules les catégories possédant un nombre suffisant d'items ont été présentées.²⁴

²⁴ Pour la définition des catégories, se reporter à l'annexe 5, tableau 5.2.

Sujets de prospective

Q211 : Les événements ou les sujets qui peuvent avoir des conséquences importantes dans le plus long terme ?

Q213 : Les phénomènes prioritaires sur lesquels réfléchir pour préparer demain ? (questions ouvertes)

Catégorie FORM

Les formes spatiales ; le modèle de développement urbain ; la périurbanisation

Libellé des réponses	
- le développement durable	Mode de développement
- le modèle de développement des agglomérations qui ne doit pas amplifier les inégalités	
- le type de développement de la ville	
- le périurbain	
- un projet d'agglomération fédérateur (...)	
- reconstruire la ville sur elle-même	
- le modèle de développement, le partenariat et l'immatériel (la formation...)	
- l'organisation, la structuration du développement de la ville dans un contexte d'étalement urbain	
- comment gérer les "grands amas" urbains	
- vers quel modèle de ville : suburbia, exurbia, métapolis ?	
- les formes d'urbanisation : villes compactes, villes étales	
- les multiplex (vers la ville américaine?)	
- le traitement des espaces périurbains	
- la forme de la métropolisation qui constitue l'espace de vie de demain (suivre la relation habitat / commerce / emploi)	
- le foncier, sa répartition dans le district, hors du district	Facteurs qui agissent sur la forme
- l'espace disponible et son affectation (emplois, habitat...)	
- l'évolution démographique de l'agglomération et ses conséquences	
- le système des transports et son rôle structurant	

Catégorie MODE

Les évolutions, les attentes en matière de mode de vie ; l'évolution du travail ; l'évolution du social

Libellé des réponses	
- l'aménagement du temps de travail et les pratiques sociales	Le temps, la sociologie
- l'évolution des modes de vie	
- l'évolution du travail (temps partiel, travail à domicile et liens aux modes de vie)	
- évolution des modes de vie et modes de consommation (commerces...)	
- les modes de vie, les services, l'évolution du temps de travail (35 h, population qui vieillit)	
- les questions de société viennent en premier : emploi, place du travail dans la vie de demain	
- la question des loisirs et de la culture (temps libre...)	
- l'évolution des modes de vie, l'éclatement des familles	
- les besoins des jeunes ménages (connaissances sociologiques)	
- le rapport des gens à l'espace, rapport à la ville, rapport à la périphérie (résidence)	Positionnement dans l'espace
- l'évolution des ménages et l'impact sur le positionnement par rapport à la ville (centre ville, etc.)	
- où vont habiter les gens (à relier à la qualité de la vie et des services)	
- les multiplex en périphérie en rapport aux discours sur le cœur de ville (le centre des villes comme lieu de socialisation)	
- les modes d'habiter, la manière d'habiter en ville	
- les grandes mutations sociales (pauvreté, précarité)	Société durable
- la cohabitation des groupes ethniques et leurs modes de vie	

Catégorie EQUI

Les équilibres, la répartition au sein des agglomérations ; les cohérences...

Libellé des réponses	
- rééquilibrage nécessaire pour diminuer les problèmes de congestion, de concentration des déplacements	Évolution des facteurs d'équilibre
- rééquilibrage de l'agglomération (emplois, actifs, habitants...)	
- les analyses du PLH (logement par rapport à la ville, à l'agglomération...)	
- le maintien des cohérences dans la dynamique de la croissance urbaine (modèle de développement)	
- l'évolution des rapports habitat-emploi	
- les mouvements migratoires dans l'agglomération et l'évolution de la répartition entre la périurbanisation et la ville centre	
- les évolutions de la localisation de l'emploi et de l'habitat	
- comment organiser les équilibres (centre, périphérie, au-delà ?)	
- rapport économie/écologie : respect du territoire dans le contexte de l'intercommunalité	
- travail sur la reconnaissance de tous, la mixité de l'habitat, le chômage, le développement de la citoyenneté, le droit de vote des étrangers, la place de l'islam dans la société...	Mixité, diversité
- lutte contre toutes les ségrégations, exclusions	Évolution des compétences
- l'évolution de la répartition des compétences entre communes et agglomération (et les autres C.L. : Région, CG...)	

Catégorie DEPL

Les déplacements ; les transports ; l'impact du système transport

Libellé des réponses	
- les déplacements et l'équilibre des territoires	Impact, évolution des déplacements
- l'impact du tramway	
- les déplacements	
- les répercussions en terme de déplacement	
- les migrations alternantes	
- la vision à long terme des politiques de déplacement et de leur impact	
- la question des transports est fortement à creuser pour l'avenir	
- la mobilité et les déplacements	
- la dégradation de l'offre en TC	Marges d'action
- les réseaux de transports entre les villes, leur interconnexion, l'intermodalité	
- développement des modes de transports alternatifs à la voiture	
- est-ce qu'on pourra développer des TC face à la voiture qui va continuer à s'imposer?	

Catégorie HAMI

Les attentes en matière d'habitat ; la localisation de l'habitat ; la mixité sociale

Libellé des réponses	
- la fracture sociale, ses causes, ses mythes et les outils pour agir...	Fracture sociale, mixité
- avenir des quartiers populaires et leur place dans la ville	
- accueil des plus démunis dans l'agglomération	
- la mixité de l'habitat	
- la mixité de l'habitat (gestion des HLM, répartition du logement dans l'agglomération)	
- la réponse aux besoins d'habitat (HLM, immeuble, maison individuelle.)	Les formes d'habitat
- les modes d'habitat (collectif, pavillonnaire, réhabilitation...)	
- quels seront les modes d'occupation privilégiés pour l'habitat : pavillon, centre-ville...	
- l'évolution du parc social privé	

Catégorie ECON

Le développement économique ; la prospective économique

Libellé des réponses	
- le soutien au rayonnement économique de la ville (recherche, création,,)	Les conditions du développement
- le développement économique, comment remplir une zone... (attractivité)	
- le développement des recherches technologiques et leurs effets en matière de développement économique	
- la prospective économique: c'est un exercice acrobatique	
- le développement économique : localisation des emplois de demain	
- les transformations des conditions économiques: nouvelle industrie, évolution des formations, l'emploi à domicile, les nouvelles technologies	
- le développement économique et social équilibré	Déséquilibres
- les retombées du développement des zones d'activité vers les populations les plus défavorisées	
- les villes nouvelles cassant le tissu existant (Disney fait la loi avec 80 000m ² de commerces...)	

Catégorie QUIM

Les conditions, les actions pour la qualité de la vie ; l'image et la qualité urbaines

Libellé des réponses	
- la qualité de vie et les services de proximité (liaison internet)	Qualité de vie
- la requalification des espaces est une vraie question, en réaménageant, en densifiant	
- une meilleure répartition de l'espace public	
- l'amélioration du cadre de vie	
- les lieux de vie dans la ville par rapport aux individualismes : commerces et services, pour quel concept de ville vivante ?	
- la disparition des autoroutes dans la ville	Infrastructure et villes
- le rôle des infrastructures intra et interurbaines par rapport à la vie sociale et humaine	
- l'image de la ville, les entrées de ville	Image/ esthétique
- l'esthétique urbaine	

Catégorie DVER

Imprécis, inclassable, catégorie inférieure ou égale à items

Libellé des réponses
- les effets indirects des décisions publiques
- les effets de système dans les politiques publiques
- les réseaux de ville en Rhône-Alpes
- quels outils pour l'aménagement de l'espace ? (agence foncière ? observatoire ?...)
- la formation : de quels métiers aura-t-on besoin demain?
- l'aménagement du territoire et l'organisation des réseaux à l'échelle de l'Europe

Catégorie NTIC

Les nouvelles techniques d'information et de communication ; la société de l'intelligente

Libellé des réponses
- comment favoriser l'appropriation des NTIC par le plus grand nombre
- l'évolution du système local pour rentrer dans cette société de l'intelligence
- l'impact des nouvelles technologies et la société de l'information
- les nouvelles technologies et la société de l'information
- les nouveaux modes de communication
- les nouvelles technologies

Catégorie GOUV

L'adaptation des institutions locales ; l'évolution de l'intercommunalité ; la gouvernance ; la démocratie locale

Libellé des réponses
- la démocratie locale : comment organiser le dialogue ?
- la gouvernance et la capacité d'action du pouvoir politique
- l'évolution des structures intercommunales (empilement)
- l'inadéquation entre découpage administrativo-institutionnel et la gestion des problèmes urbains
- la gouvernance des villes (citoyenneté, participation aux décisions publiques)

Catégorie FINA

L'évolution des financements publics et de la fiscalité

Libellé des réponses
- l'effort en terme d'équipement (médiathèque...) et leur calibrage
- l'évolution de la fiscalité locale et ses effets sur le territoire
- l'évolution des ressources fiscales et la marge de manœuvre des communes
- le financement des politiques publiques d'agglomération, prospective financière et fiscale

Catégorie SECU

La sécurité dans les villes, l'incivilité

Libellé des réponses
- le développement de l'insécurité et le sentiment d'incivilité
- la délinquance des jeunes
- l'évolution des comportements : vers l'urbanité ou l'incivilité?
- améliorer la sécurité

Catégorie ENVI

La pollution ; les nuisances

Libellé des réponses
- pollution et circulation en ville
- le développement durable et la préservation de l'environnement
- l'amélioration de la qualité de l'eau

Catégorie VIEI

Le vieillissement de la population

Libellé des réponses
- le vieillissement de la population
- les évolutions en matière de démographie (vieillesse...)
- le vieillissement, l'évolution de la population

ANNEXE N°7

QUESTIONNAIRE ADDITIONNEL À L'ENQUÊTE SUR LA PROSPECTIVE URBAINE ET LES ÉLUS LOCAUX

[Merci de retourner ce questionnaire au
Certu - 9, rue Juliette Récamier - 69456 LYON CEDEX 06]

① Se situer à l'échelle de l'agglomération ?

⇒ L'une des conclusions de cette enquête est que les élus locaux ont tendance à réclamer que nombre de problématiques ou de stratégies d'action se situent *aujourd'hui* à l'échelle de l'agglomération, voire au delà en incluant tout le bassin d'emploi : il en est ainsi, par exemple, des politiques d'habitat, des politiques de transport, du développement économique, ou encore du modèle de développement urbain...

- **confirmez-vous ou infirmez-vous ce point de vue ?**

- **souhaitez-vous exprimer un avis par rapport à cela ?**

② Vers une intercommunalité de stratégies ?

⇒ Dans cette enquête, nous voyons apparaître une demande accrue d'intercommunalité, mais il ne s'agit pas, semble-t-il, du simple renforcement de l'intercommunalité telle qu'elle se vit aujourd'hui. Il s'agit d'une forme d'intercommunalité qui permettrait de se mettre collectivement d'accord sur le modèle et les stratégies de développement. Le souhait est donc de renforcer l'intercommunalité actuelle que l'on peut qualifier d'intercommunalité *de moyens*, vers une intercommunalité plus orientée vers *les stratégies et la coordination décisionnelle* des élus.

- **confirmez-vous ou infirmez-vous ce point de vue ?**

- **souhaitez-vous exprimer un avis par rapport à cela ?**

③ Mieux comprendre la société urbaine

⇒ L'évolution de la société urbaine et ses conséquences sur le milieu urbain arrivent en tout premier plan dans les sujets de prospective. Les questions à traiter doivent être *générales et viser à mieux comprendre l'évolution globale de la société urbaine* (mode de vie, impact du temps libre, évolution de la mobilité) au détriment de sujets plus ciblés ou à caractère plus opérationnel, mais plus restrictifs (comme la place de la voiture en ville, l'évolution des services aux ménages ou les réseaux de villes...)

- confirmez-vous ou infirmez-vous ce point de vue ?

- souhaitez-vous exprimer un avis par rapport à cela ?

④ Construire ensemble le projet de développement urbain

⇒ La forme des villes et le modèle de développement est un autre sujet de prospective qui ressort de cette enquête. Les questions posées portent sur une meilleure compréhension du modèle urbain contemporain. Cependant le mot "modèle urbain" n'est jamais envisagé dans le sens de "modèle rationnel". On lui donne un sens plus pragmatique : il s'agit d'arriver à mettre en place des systèmes de collégialité entre élus qui permettent d'arrêter des stratégies sur l'espace, de définir un "*projet partagé*" sur l'espace de l'agglomération. Trouver de nouvelles références pour gérer le périurbain fait aussi partie de cette demande.

- confirmez-vous ou infirmez-vous ce point de vue ?

- souhaitez-vous exprimer un avis par rapport à cela ?

⑤ Comment communiquer en matière de prospective ?

⇒ Enfin, concernant la communication sur les sujets de prospective, cette enquête montre deux choses : d'une part que les élus sont demandeurs *d'éléments de débat* et ne veulent pas d'une pensée figée, scolastique ; d'autre part pour recevoir de l'information dans ce domaine, ils accordent autant d'importance, si ce n'est plus, à *l'oral* (rencontres dans les colloques, discussion avec un expert), *qu'à l'écrit* (ouvrages, rapports)

- confirmez-vous ou infirmez-vous ce point de vue ?

- souhaitez-vous exprimer un avis par rapport à cela ?

Avec tous nos remerciements,
le Certu

RÉSUMÉ DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE ADDITIONNEL

Les interviews portaient sur 31 personnes. Parmi celles-ci, 19 ont répondu au second questionnaire, l'accompagnant parfois de remarques complémentaires. Ce qui représente un taux de réponses de 60%.

On se reportera à l'annexe N°7 pour connaître le contenu du second questionnaire. Celui-ci reprenait les principales conclusions issues de l'exploitation de l'enquête. Nous demandions aux personnes qui avaient été interrogées la première fois de se déterminer par rapport à ces conclusions ou de faire des remarques sur l'ensemble du rapport.

Question 1 - l'échelle de l'agglomération

Cette première question part du constat que l'agglomération apparaît aujourd'hui aux élus comme l'échelle pertinente pour situer nombre de problématiques.

Nos interlocuteurs confirment tous la conclusion que nous leur avons soumise. Par leurs commentaires, ils apportent des précisions dans deux directions complémentaires.

Tout d'abord, ils rappellent que les échelles varient selon les types de sujets traités. Ils soulignent la différence d'échelle entre la stratégie et la réalisation. Cette dernière suppose de se situer à une dimension plus petite, celle du terrain, de l'opérationnel. Ce qui pose alors le problème de l'articulation entre les deux niveaux –la stratégie et l'application– et certaines des personnes qui ont réagi au deuxième questionnaire insistent pour dire que la notion de subsidiarité n'est pas assez approfondie actuellement alors que progresse l'idée de l'intercommunalité. D'autres vont jusqu'à regretter que cette question ne soit pas posée officiellement dans ce processus.

Par ailleurs, beaucoup de réactions montrent que l'enjeu de l'intercommunalité se situe aussi dans la pédagogie, la prise de conscience des acteurs, l'évolution des mentalités. Si le système institutionnel progresse, encore faut-il que les mentalités bougent, ce qui apparaît à beaucoup comme un critère important de réussite. Interrogeons-nous alors pour savoir comment les nouvelles communautés issues de la loi Chevènement vont prendre en charge cette dimension.

Plusieurs de nos interlocuteurs reviennent aussi sur la démocratie d'agglomération, en souhaitant l'élection des instances communautaires au suffrage universel : ils mettent en avant le manque de légitimité d'une structure élue au second degré et la nécessité du contrôle démocratique en retour.

Notons aussi cette remarque d'un élu qui constate que la création de communautés représentera quelquefois une phase intermédiaire dans la fusion à plus long terme de certaines communes et qu'il faudrait réfléchir dès maintenant " au mode d'élection des conseillers permettant de maintenir une représentation des communes acceptant la fusion ".

Dernière remarque, d'un élu, qui nous demande de souligner la spécificité de l'Île-de-France en matière d'intercommunalité où " le découpage institutionnel est particulièrement mal adapté à l'émergence de territoires pertinents permettant d'organiser une intercommunalité de stratégie ".

Question 2 - l'intercommunalité de stratégie

L'exploitation de l'enquête démontre que l'intercommunalité doit faire un saut qualitatif pour aller vers une intercommunalité de stratégie.

Là aussi, les réponses au deuxième questionnaire confirment ces conclusions. Plusieurs personnes reviennent à cette occasion sur la question du suffrage universel ou de la subsidiarité que nous avons déjà notée ci-dessus.

Beaucoup rappellent cependant que la coupure entre intercommunalité de stratégie et intercommunalité de moyen n'est pas aussi nette et qu'il y a imbrication des deux. Ce qui pose le problème du passage à l'acte : certains soulignant qu'il est plus facile d'avoir des stratégies collectives et plus difficile de passer à l'action en respectant les prérogatives de l'échelle d'agglomération. Une des personnes enquêtées fait une proposition qui consisterait à définir " un contenu minimum de stratégies et de coordination décisionnelle " pour bien faire vivre cette intercommunalité que l'un des enquêtés définit comme " le passage d'une intercommunalité de services –administratifs et techniques– vers une intercommunalité plus clairement politique ".

Un danger est cependant pointé, celui de voir s'organiser des intercommunalités parfois "destructrices" : communes-centre contre communes périphériques ou réciproquement...

A la vue des réponses réceptionnées, nous constatons une très forte confirmation des deux premières conclusions soumises à validation par le questionnaire. Les réponses des interviewés s'interpénètrent d'ailleurs entre la question 1 et la question 2, ce qui montre combien aujourd'hui l'enjeu de l'intercommunalité est bien la stratégie d'agglomération. Trois idées reviennent de manière récurrente à travers les réactions sur ces deux premières questions :

- l'élection au suffrage universel de la structure intercommunale,
- la question de la subsidiarité, que l'on parle de l'échelle de l'action sur le terrain ou de la représentation des citoyens,
- le fait que l'un des challenges à réussir n'est pas dans la mise en place des structures, mais se trouve au niveau de la pédagogie et des mentalités. C'est-à-dire dans le mode de fonctionnement de ces structures et dans le système de relations politiques entre les décideurs, les institutions, les habitants...

Question 3 - privilégier l'évolution globale de la société urbaine dans les sujets de prospective

Telle était la conclusion à laquelle nous arrivions en constatant la fréquence et l'intensité de l'intérêt porté à certains types de sujets de prospective par rapport à d'autres.

Mais c'est sur cette troisième question que nos conclusions ne rassemblent plus de consensus. Neuf personnes approuvent notre conclusion pendant que huit autres la contestent ou l'amendent et que deux autres répondent par un "oui" nuancé. En fait, nous pouvons traduire ces positions suivant deux lignes de pensée distinctes.

Les premiers valident la priorité sur les approches globales en faisant valoir "qu'elles sont les moins développées et les moins partagées" aujourd'hui. Ils indiquent que les approches thématiques relèvent davantage de l'étude que de la prospective, et qu'elles renvoient à des problèmes de diffusion de l'information sur des expériences, des évaluations, etc.

Le second groupe conteste le fait que les questions plus thématiques, ou plus concrètes, doivent passer au second rang en matière de prospective. Ils font valoir que questions générales et questions concrètes vont de pair et que les élus ont besoin d'avoir des réflexions sur des actions à caractère opérationnel pour se rattacher à des pratiques concrètes ; " voir par exemple ce qui a marché et ce qui a rencontré des difficultés dans la mise en œuvre "... Ils citent notamment des sujets comme la voiture en ville, les services publics, éducatifs, sociaux, les NTIC...

Dans les commentaires hors questionnaires qui ont accompagné le retour des réponses, plusieurs sujets placés au second rang par l'enquête, ont fait réagir nos interlocuteurs :

- la question de la sécurité est trop sous-estimée, nous dit-on, et il faut lui reconnaître toute son importance ,
- la culture est une question centrale pour l'intégration et il faut lui donner une place en conséquence,
- il ne faut pas oublier des thèmes comme les réseaux de ville ou la comparaison avec d'autres villes d'Europe,
- l'art d'enclencher un débat prospectif au sein des agglomérations est aussi un sujet fondamental. Cela rejoint ce qui a pu être dit dans les questions 1 et 2 sur la pédagogie et l'évolution des mentalités.

Il faut donc prendre acte que l'on ne doit pas dissocier les sujets sur l'évolution générale de la société urbaine, de ceux plus pragmatiques ou plus restreints dans leur champ, comme l'avenir de la voiture en ville ou les services à la population. Mais sans doute faut-il aussi savoir tracer la frontière dans ce genre de sujet entre ce qui relève de la diffusion de savoirs techniques comme l'évaluation de résultats de telle ou telle technique et ce qui relève de l'interrogation prospective.

Question 4 - le modèle de développement

L'enquête montre que les attentes sur le modèle de développement sont très fortes, mais en donnant à cette démarche un sens très pragmatique.

Dans les retours du second questionnaire nous retrouvons sur ce point le plein accord avec nos conclusions. Tous nos interlocuteurs sont d'accord pour dire que le temps des modèles est révolu. Les commentaires vont tous dans le même sens pour approuver le fait que le " modèle de développement " doit être le fruit d'un dialogue interactif entre élus d'une part, entre élus et d'autres partenaires par ailleurs. À² ce propos, plusieurs personnes soulignent que la collégialité entre élus, si c'est une condition nécessaire, n'est plus suffisante aujourd'hui.

Parmi les avis exprimés retenons :

- la nécessité d'associer les citoyens dans une large concertation pour la mise au point d'un projet d'agglomération,
- l'organisation du dialogue avec d'autres institutions, et certains posent alors la question de la présence du Département dans ces partenaires,
- la nécessité de mobiliser aussi les acteurs sociaux dans la mise au point du projet de développement territorial.

Enfin, l'un de nos enquêtés souligne " la carence des différentes instances statutaires et des différents organismes aujourd'hui (pour construire) un espace de débat " sur la ville dans chaque agglomération ; ce qui l'amène alors à poser la question de la création d'un tel espace au sein de celles-ci.

Pour appuyer le fait qu'il ne saurait y avoir aujourd'hui de modèles préétablis de développement de la ville, certains rappellent que chaque agglomération est différente, que les villes se construisent selon des " traditions et des pulsions diverses " et que chaque collectivité locale doit trouver sa voie.

Dans les commentaires annexes, en réaction à des parties de l'étude en dehors de l'exercice de validation du second questionnaire, plusieurs élus ont voulu revenir sur le débat ville dense/ville étalée en insistant pour dire que c'était un faux débat. " Le périurbain est un fait ", et le vrai enjeu aujourd'hui est de trouver des solutions pour lutter contre les dynamiques de déséquilibre, précisent-ils.

Le maire d'une grande ville a d'ailleurs souligné que l'éclatement de la ville, que l'on dénonce souvent, devait aussi être envisagé de manière positive : la dispersion du phénomène urbain sur les " villages " périphériques a aussi comme conséquence d'y dynamiser des espaces ruraux qui autrement déperiraient et d'y créer des complémentarités entre l'urbain et le rural.

Enfin, dernière remarque exprimée sur ce sujet, le fait que la question du modèle de développement urbain ne pouvait être découplée du développement économique, lui même fortement dépendant de la mobilisation des acteurs sociaux dans une démarche participative.

Question 5 – la communication en matière de prospective

L'enquête montre que les élus refusent toute pensée stéréotypée sur la ville et qu'ils veulent une prospective qui s'appuie sur des débats.

La confirmation qu'il faut éviter toute pensée stéréotypée a été claire, ce qui tend effectivement à donner beaucoup d'importance à des formules de type " séminaire " ou " colloque ".

Des interviewés ont voulu mettre en avant le souci pragmatique et concret des

élus qui peut parfois s'opposer " au regard analytique des experts qui ont souvent du mal à l'être (concret) ". Mais soulignent aussi certains, la disponibilité des élus est difficile à trouver, ce qui pénalise un peu l'efficacité de la communication par l'oral.

D'autres rappellent la nécessité de lieux pour organiser la réflexion de manière plus fondamentale, comme par exemple dans les universités ou les laboratoires de recherche, et que la synthèse de ces travaux auprès de publics externes ne passe pas par des colloques. De ce fait, beaucoup militent aussi pour des documents synthétiques de types " lettre " ou " cahier ".

Enfin, concernant les attentes en matière de prospective, nous avons relevé que peu de gens dans la première enquête avaient considéré que les méthodes pour organiser la réflexion prospective au sein d'une agglomération étaient un sujet important.

Ce constat a fait réagir plusieurs personnes, et nous le comprenons bien au vu de ce qui a été dit sur le partenariat élargi ou la pédagogie. Ainsi, l'un de nos interlocuteurs souligne " qu'il faut prévoir un volet communication dans le processus de construction collective du projet de développement ", en considérant par ailleurs que les méthodes sont encore à développer dans ce domaine.

De la même manière, un autre élu de la communauté urbaine de Lyon rappelle que c'est l'un des objectifs de la démarche Millénaire 3. Mais, le grand Lyon fait certainement figure de précurseur dans ce domaine.

© Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425
et suivants du code pénal.

Reprographie : CETE de Lyon ☎ 04 72 14 30 30 (novembre 1999)

Dépôt légal: 4^e trimestre 1999

ISSN: 1263-2570

ISRN Certu RE 99-39

CERTU

9, rue Juliette-Récamier

69456 Lyon Cedex 06

☎ 04 72 74 59 59

Internet <http://www.certu.fr>

Certu

Aménagement et urbanisme

Aménagement
et exploitation de la voirie

Transport et mobilité

Constructions publiques

Environnement

Technologies
et systèmes d'information

Service technique placé sous l'autorité
du ministre chargé de l'Équipement,
des Transports et du Logement, le CERTU
(Centre d'études sur les réseaux, les transports,
l'urbanisme et les constructions publiques)
a pour mission de contribuer
au développement des connaissances
et des savoir-faire et à leur diffusion
dans tous les domaines liés aux questions
urbaines. Partenaire des collectivités locales et
des professionnels publics et privés, il est
le lieu de référence où se développent
les professionnalisés au service de la cité.