

Une approche territoriale de la gouvernance ou le dialogue secteur/territoire : l'exemple des projets urbains fluviaux

Jean Debie

Université Paris Est

Unité Systèmes Productifs, Logistique, Organisation des Transports, Travail (SPLOTT)

IFSTTAR

jean.debie@ifsttar.fr

Ce quatre pages est issu d'une proposition de communication rédigée pour le colloque international du GIS Collège International des Sciences du Territoire – Paris, novembre 2011 (texte en attente d'évaluation).

Pour citer cet article, merci d'indiquer :

DEBRIE., (2011) *Une approche territoriale de la gouvernance ou le dialogue secteur-territoire : l'exemple des projets urbains fluviaux*, 4 pages, Programme de recherche FLUIDE, Agence Nationale de la Recherche, Université Paris Est, Unité Systèmes Productifs, Logistique, Organisation des Transports, Travail.

Ce document n'engage que la responsabilité de son auteur

Une approche territoriale de la gouvernance ou le dialogue secteur/territoire : l'exemple des projets urbains fluviaux

Introduction : le dialogue secteur/territoire, une entrée territoriale d'une problématique d'action publique

Dans l'approche du concept de territoire, la pensée de Claude Raffestin offre une clé de lecture. Affirmation abrupte bien sûr, mais une recension large des utilisations du terme, du moins dans la géographie et dans l'économie territoriale, démontre que son acception du territoire considéré comme « un système d'intentions en activité » (Raffestin, 1996) fait lien dans la diversité des usages. Ces intentionnalités à l'intérieur d'un espace identifié et projeté (le projet territorial) renvoient donc aux stratégies d'acteurs. Une hiérarchisation possible de ce jeu d'acteur peut s'élaborer dans une distinction entre acteurs institutionnels (les échelons du territoire) et acteurs sectoriels (les opérateurs qui animent les échelles du territoire). Si cette distinction s'inscrit d'un point de vue très général dans le binôme politique/économique, elle s'applique au couple géographique réseaux/territoires et au système d'acteurs associé. Traiter de la gouvernance d'un territoire peut alors revenir à observer ce dialogue - tant dans les conflits que dans les négociations et compromis - entre acteurs sectoriels et institutionnels. On retrouve ici une grille de lecture politiste qui s'attache à réfléchir les politiques publiques entre secteur et territoire. La construction de l'action publique implique une articulation des cadres sectoriels (le transport, l'hôpital, l'éducation...) et territoriaux dont les modalités et les rapports de force constituent un champ de recherche à part entière (Faure & al, 2005 ; Halpern, 2007 ; Baronne, 2008). Entrée politiste donc, il reste que l'importation de cette grille dans une problématique spatiale appliquée ensuite à l'épreuve de territoires spécifiques nous semble démontrer la pertinence d'une entrée territoriale pour assumer l'hybridation nécessaire des différentes approches disciplinaires et a-disciplinaires autour d'objets scientifiques précis (Debrie, 2010). L'objectif de ce papier, à partir de l'exemple de projets urbains fluviaux, est d'illustrer cette pertinence.

1. Les projets urbains fluviaux : la problématique spatiale de la reconnexion

Les projets d'aménagement urbains sont un laboratoire en sciences sociales largement développé. Dans ce champ de recherche, les grandes villes fluviales au même titre que les villes portuaires proposent un trait territorial spécifique lié à la proximité parfois même à la coprésence d'espaces à usage urbain et d'espaces à usage « industrialo-portuaire ». Cette relation peut être abordée via la problématique proposée récemment par Peter Hall (2010) organisée autour d'un itinéraire connexion-déconnexion-reconnexion. Si la plupart des grandes villes littorales et fluviales sont historiquement liées à la relation ville-port-industrie (ces ports qui créèrent des villes pour reprendre l'expression de Chaline), le 20^{ème} siècle témoigne d'une déconnexion progressive de la ville et du port et donc d'une coupure entre les espaces portuaires et urbains. Cette déconnexion s'inscrit dans le mouvement plus général du zonage fonctionnel de l'organisation urbaine mais se retrouve accentuée dans les villes fluviales et portuaires par les différences de domanialité. Le domaine public (maritime, portuaire, fluvial) devient ici une extra-territorialité en territoire urbain. Ce n'est que récemment que des dialogues nouveaux se construisent dans une logique de reconnexion qui concerne deux objectifs de nature différente : la reconversion des friches industrielles et portuaires vers des usages urbains (depuis les années 1980-1990) et la réflexion plus récente sur l'utilité du port dans les objectifs de durabilité urbaine (depuis les années 2000). La ville dans le port et le port dans la ville, c'est cette recherche de reconnexion qui peut alors constituer une problématique spatiale. Si Peter Hall fait d'abord de ce binôme

déconnexion/reconnexion une entrée économiste (la diffusion ou non de la valeur ajoutée portuaire dans les espaces environnants), il mentionne également le thème de la reconnexion institutionnelle qui en creux pose la question du dialogue entre acteurs sectoriels et institutionnels sur des projets de territoires spécifiques. Cette piste peut être illustrée par deux projets urbains fluviaux.

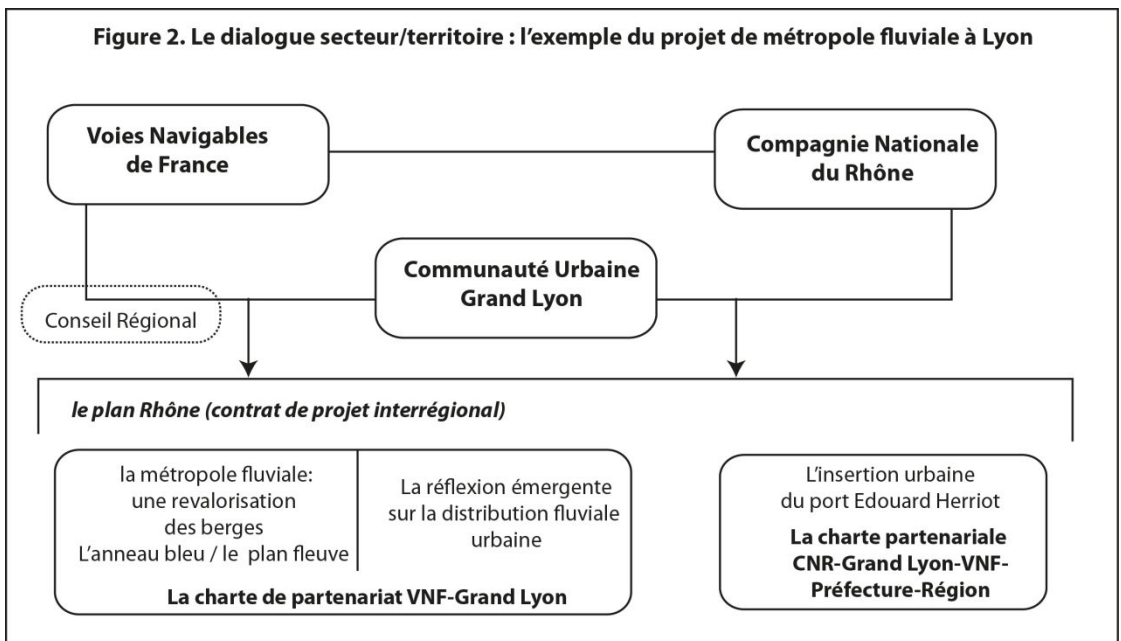
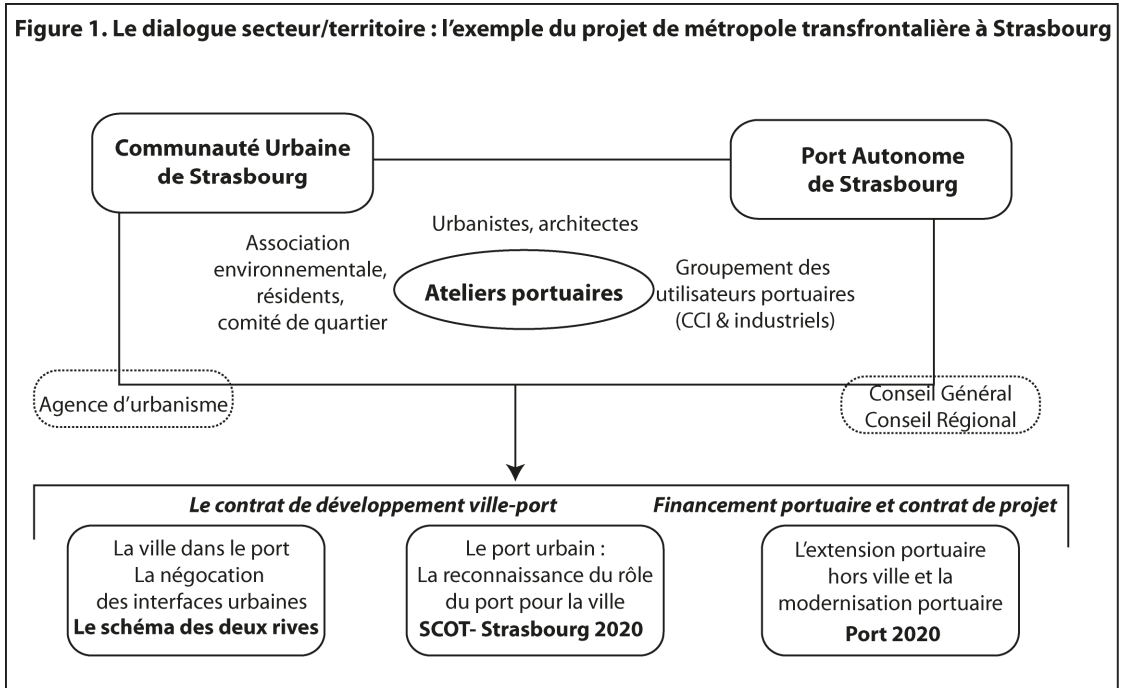
2. Deux territoires, deux formes de dialogue spécifiques : Strasbourg et Lyon

Les deux exemples du projet de métropole transfrontalière à Strasbourg d'une part et de la métropole fluviale lyonnaise d'autre part peuvent témoigner de l'intérêt d'une approche de la gouvernance par le territoire appréhendé dans son dialogue institutionnel/sectoriel.

Le projet de métropole transfrontalière à Strasbourg (validé par un schéma urbain dit des « deux rives » en cours de négociation) dessine une bande urbaine d'orientation ouest/est (Strasbourg-Kehl) qui traverse le domaine portuaire orienté nord-sud le long du Rhin. Ce domaine public portuaire, plus que le Rhin, a longtemps marqué la frontière de l'agglomération dans une logique de coupure ville-port classique de la période de déconnexion. Le projet transfrontalier porté par la municipalité actuelle introduit alors une phase de négociation entre les acteurs du secteur fluvio-portuaire (l'autorité portuaire, les industriels) et les acteurs de l'urbain (la communauté urbaine, les résidents, les penseurs de la ville). L'autorité portuaire adopte une stratégie récente d'opérateur foncier sur ses terrains concernés par le projet des « deux rives » (Starlette, Citadelle), changement radical de pratique dans un contexte de pression urbaine forte qui implique en parallèle une acquisition hors ville de terrains à usage industrialo-portuaire. Ce développement hors ville de capacités portuaires, industrielles et logistiques est soutenu par le Conseil Général du Bas Rhin et le Conseil Régional d'Alsace dans le cadre des contrats de projet. La position urbaine confirme une période de négociations développées dans une feuille de route ville-port qui réclame une reconnaissance dans le Schéma de Cohérence Territoriale de l'importance portuaire et des débats nouveaux sur la question de l'accessibilité des terminaux dans des espaces à forte contrainte d'accès. Ce face à face port/ville est complété par une rencontre pluri-acteurs inscrite dans une démarche institutionnalisée d'ateliers portuaires. Ces ateliers permettent l'expression des visions contradictoires portées sur la vocation des espaces concernés. Aux discours sur la mixité des fonctions portés par les résidents mais également les architectes et urbanistes organisés en coopérative pour diffuser une image de la ville spécifique s'oppose ainsi une lecture industrielle portée par des utilisateurs portuaires organisés en Groupement sous l'égide de la Chambre de Commerce et d'Industrie. Entre lectures urbaine et industrielle se développe ainsi l'expression de demande et d'enjeux opposés dont l'étude du territoire spécifique de la métropole strasbourgeoise permet de comprendre la tonalité (figure 1).

Le projet de métropole fluviale dans l'agglomération lyonnaise (Plan Bleu puis Plan Fleuve) renvoie à une autre forme de dialogue qui ajoute à la relation entre les acteurs de l'urbain (Grand Lyon) et les acteurs du fleuve (Voies Navigables de France, Compagnie Nationale du Rhône) une dimension régionale et interrégionale encadrée par le plan Rhône (figure 2). Dans ce jeu d'acteurs, la relation entre ville et fleuve est pareillement renégociée. Certes, cette renégociation renvoie pour l'instant à des usages fluviaux récréatif, touristique, voire tertiaire réfléchis par touches successives (Lyon Confluence, Rives de Saône, Rives de Rhône, Parc de Gerland). Et les trois chartes partenariales successives signées entre la Communauté Urbaine et Voies Navigables de France ne concernent que secondairement la vocation transport du fleuve malgré une introduction plus prononcée de cette question dans la dernière charte. Mais la réflexion toute récente sur des quais urbains de distribution urbaine (VNF/Grand Lyon) ou encore la signature après une période conflictuelle d'une charte partenariale entre les acteurs

urbains et les acteurs fluviaux et portuaires (CNR, VNF, Grand Lyon, Région, Préfecture) pour réfléchir l'insertion urbaine économique et architecturale du port Édouard Herriot témoignent d'une négociation nouvelle. Et ces relations renvoient bien à la rencontre des espaces portuaires, fluviaux et urbains dans un projet de métropole fluviale qui nécessite d'en réfléchir les interfaces. Au zonage fonctionnel de l'espace urbain et à l'extra-territorialité des domaines publics portuaires et fluviaux succède une phase de dialogue entre les catégories institutionnelles et sectorielles.



Conclusion. le territoire, la gouvernance : un objet similaire ?

Ce rapide itinéraire, entre secteur et territoire, nous semble démontrer la proximité de deux entrées conceptuelles : l'entrée par le territoire (ses échelons institutionnels, ses échelles sectorielles et le jeu d'acteur associé) est finalement très proche des problématiques abordées dans la plupart des travaux traitant de gouvernance. Et cette proximité est curieusement assez peu étudiée. Les travaux sur la gouvernance restent discrets sur la dimension spatiale des évolutions constatées tandis que les approches par les territoires peinent à faire le lien avec la gouvernance (Dubresson & Jaglin, 2005). Pourtant au-delà de la diversité des approches, la complexité nouvelle du processus de coordination d'acteurs autour d'objectifs définis et discutés et la modification des interactions dans un environnement multi-niveaux et multi-acteurs, apparaissent au cœur des approches de la gouvernance (Le Galès, 2004, Theys 2003, Leloup & al, 2004). Et à tout dire, appliqué à un espace spécifique à l'intérieur duquel se développent des intentionnalités institutionnelles et sectorielles, c'est finalement bien de cette complexité dont il est question dans la compréhension d'un territoire. Les projets urbains mentionnés - projets territoriaux car renvoyant à des intentions négociées sur un espace projeté et délimité - en sont une illustration parmi d'autres. Le dialogue secteur-territoire sous-jacent plaide alors pour une fertilisation plus prononcée entre l'approche géographique et l'approche politiste mais enrichie de connaissances sectorielles qui ne renvoient pas strictement aux approches disciplinaires. D'un point de vue académique, le territoire peut alors être le soutien de cette hybridation disciplinaire (géographie, sciences politiques, économie) et a-disciplinaire (la connaissance des secteurs).

Bibliographie

- Barone S., 2008, *Le train des Régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Université Montpellier 1, Faculté de droit, 774 p.
- Debrie J., 2010, *Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseaux et territoires*, Texte original d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Paris 1, 205 p.
- Dubresson A., Jaglin S., 2005, « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés » dans Antheaume B., Giraut F., dir., *Le territoire est mort, vive les territoires !*, IRD éditions, pp. 337-352.
- Faure A., Douillet AC., 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 300 p.
- Hall P., 2010, "Maritime ports and the politics of reconnection", dans Desfor G., Laidley J., Schubert D., Stevens Q., (eds), *Transforming Urban Waterfronts: Fixity and Flow*, Abingdon: Routledge, pp. 17-34.
- Halpern C., 2007, « Extension des aéroports : l'action publique entre secteur et territoire » dans Faure A., Négrier E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, L'harmattan, pp. 87-92.
- Le Galès P., 2004, « Gouvernance », dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet, P. dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 242-249
- Leloup F., Moyart L., Pecquer B., 2004, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale » in 4^{ième} journées de la proximité (proximités, réseaux et coordination), 17 et 18 juin 2004, 15 p.
- Raffestin C., 1996, « Préface à l'ouvrage réseaux et territoires », dans Offner JM., Pumain D., dir., *réseaux et territoires : significations croisées*, édition de l'aube, pp. 5 -11.
- Vanier M., 2009, *Territoires, Territorialité, territorialisation*, Presses Universitaires de Rennes (PUR), 228 p.

Projet FLUIDE (Fleuve, Urbain, Intermodal, Durable)

Au service d'une mobilité durable : les grandes villes fluviales françaises et leur port.

Etude comparée Paris-Lyon-Lille-Strasbourg et comparaisons internationales (2010/2013)



Paris, Lyon, Lille et Strasbourg disposent chacune d'un ou plusieurs ports fluviaux situés au cœur de leur aire urbaine. Ces derniers peuvent-ils être au service d'une mobilité durable pour approvisionner en marchandises leur aire urbaine, depuis les grands flux internationaux jusqu'à la distribution en ville ?

<http://www.inrets.fr/les-partenariats/sites-web-projets-de-recherche/fluide.html>

