



**HAL**  
open science

## Gouvernance. Comment se pilote l'aménagement ?

Daniel Florentin

### ► To cite this version:

Daniel Florentin. Gouvernance. Comment se pilote l'aménagement ?. Sabine Bognon; Marion Magnan; Juliette Maulat. Urbanisme et aménagement. Théories et débats, Armand Colin, pp.97-112, 2020, 978-2-200-6235-1. <hal-02970452>

**HAL Id: hal-02970452**

**<https://hal.science/hal-02970452v1>**

Submitted on 9 May 2025

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

## GOVERNANCE

### Comment se pilote l'aménagement ?

*Daniel Florentin*

Dans le cadre du projet de réaménagement d'une zone portuaire et industrielle de Toronto, Quayside, Sidewalk Labs, filiale du groupe Alphabet (maison-mère de Google) s'est vu chargée de la conception et de l'aménagement du nouveau quartier. L'entreprise a demandé à pouvoir récupérer une partie des taxes locales, pour bénéficier d'une partie de la plus-value immobilière générée par le projet, suscitant à cette occasion de nombreuses controverses [HAIDER et MORANIS, 2019]. En contrôlant le système de collecte des données sur le quartier *via* des capteurs multiples, Sidewalk Labs considère posséder une ressource cruciale, qu'elle active et utilise comme un élément de pouvoir et de négociation au sein de l'action publique. Cet acte témoigne d'une transformation importante dans les pratiques de gouvernance urbaine, ouvrant la possibilité à des acteurs privés de s'insérer dans la fonction régaliennne par excellence: la perception de l'impôt. Il dit la diversification des acteurs de la production urbaine, un déplacement des lieux de pouvoir et la complexification des montages opérationnels.

Ce chapitre revient sur les principales théories qui ont été développées pour comprendre et analyser la gouvernance des projets urbains et des politiques urbaines, en suivant le fil d'un changement d'échelle permanent entre instances et pratiques de gouvernance. Ces ressources théoriques offrent ainsi une clé de lecture des reconfigurations de l'action publique urbaine.

## La grammaire des pouvoirs en ville

La question de l'action publique en urbanisme et aménagement ne peut se penser sans la lier à ses modalités d'organisation et d'exercice : elle interroge à la fois le « qui gouverne ? » et « comment peut-on gouverner ? » [LASCOURMES et LE GALÈS, 2005]. Les différents acteurs interagissant dans le cadre de cette action publique, qu'ils soient publics ou privés, définissent, par leurs relations et par les régulations qui les animent, un champ en soi de l'action et de la recherche, celui de la gouvernance [PINSON, 2007]. Ce « chantier de recherche » qu'est la gouvernance urbaine [*ibid.*] poursuit une finalité : celle d'apporter des interprétations du pouvoir urbain. L'articulation entre les différents acteurs concernés par l'action publique constitue ainsi une grammaire des pouvoirs, liant et explicitant les questions de légitimité et de capacité à agir, dont nous donnons ici les grands principes.

Cette grammaire peut être approchée de plusieurs manières, selon les disciplines dans lesquelles on s'inscrit et les éléments de la gouvernance qu'on cherche à décrypter. Elle permet toutefois à chaque fois de rendre compte de doctrines d'action publique, de rapports sociaux et de mécanismes de régulation entre acteurs qui se jouent à l'occasion de tel projet ou stratégie d'aménagement.

### *Une articulation entre high policies et low policies, une action publique cadrée par les incertitudes*

À l'origine de cette grammaire, on trouve un contexte général qui alimente les évolutions des théories sur l'action publique, celui de la recomposition permanente de l'État. Celui-ci se joue notamment autour de l'articulation entre les différents niveaux de pouvoir pour construire un « État intégral » (*Integral State*), pilotant sous diverses formes et par divers acteurs l'action publique. Cette articulation s'opère classiquement autour d'une séparation entre *high policies* – régaliennes, liées aux pouvoirs centraux – et *low policies* – davantage liées aux affaires courantes et aux pouvoirs locaux [AGRANOFF, 2010].

Pour ordonner cette grammaire, des démarches historiques permettent de séquencer différentes phases et périodes de la gouvernance et des différents niveaux qui s'y articulent. Chez Robert Agranoff [2010] et François-Mathieu Poupeau [2017], on retrouve

ainsi quatre figures historiques de l'État, dotées chacune de modalités d'organisation et de rapports entre niveaux territoriaux :

- État-nation classique, caractérisé par un cloisonnement entre niveaux ;
- État-providence, notamment après 1945 en Europe, marqué par le chevauchement des fonctions et les logiques de coopération ;
- État partenarial, caractérisé par la fin de l'interventionnisme, le recours au marché et l'éclosion du *New Public Management* ;
- État réticulaire, où l'on peut constater une délégation partielle de l'autorité aux réseaux intergouvernementaux. Ce modèle réticulaire, s'inspire notamment de la vision de Roderick Rhodes [1997], qui permet de sortir d'une vision stato-centrée, pour montrer l'éclatement de l'État et des modalités d'exercice de l'action publique.

Appliqué au monde de l'aménagement et de l'urbanisme, cela se traduit par le passage historique d'une politique urbaine centralisée, où les villes sont les terrains d'applications des politiques sectorielles étatiques, à des politiques urbaines locales (conçues et développées localement), se voulant plus transversales [LE GALÈS, 1995 ; JACQUIER, 2005]. Cette transformation recouvre un mouvement plus profond, passant synthétiquement du « faire la ville » au « faire avec la ville » [JACQUIER, 2000], à savoir d'un mouvement d'urbanisation à un mouvement de transformation d'un urbain déjà existant.

Dans les configurations européennes, la transformation de la gouvernance urbaine s'opère en plus dans un contexte où la recomposition des États-nations se double de la construction européenne, les deux processus conjoints renforçant la redistribution de l'autorité politique entre les différents niveaux territoriaux et les modalités d'exercice et d'expression de cette autorité [PINSON, 2003].

Cette redistribution correspond en fait à une complexification des enjeux et des acteurs, où une approche purement institutionnelle, celle classiquement d'une approche par le gouvernement, n'est plus suffisante pour comprendre les processus à l'œuvre et doit être complétée par une approche par la gouvernance urbaine [LE GALÈS, 2010]. Au fondement même de celle-ci, on retrouve une vision théorique forte de l'exercice de l'action publique, qui serait à percevoir comme un mécanisme contraint et mû par de fortes incertitudes. Deux grandes formes d'incertitude cadrent ainsi le champ de la gouvernance : l'ingouvernabilité chronique et la connaissance souvent partielle des contextes d'action. La multiplication des acteurs sociaux intervenant dans la production, la gestion, la régulation et

la contestation de l'action publique ont ainsi conduit au constat, soutenu par certaines branches de la sociologie des organisations, d'une difficile gestion voire d'une quasi-ingouvernabilité des sociétés contemporaines [MAYNTZ, 1993 ; PINSON, 2007]. En termes triviaux, c'est le NIMBY partout, consensus nulle part. Cette transformation se double d'une incertitude grandissante concernant les environnements dans lesquels sont prises des décisions, qui a été largement explorée par la sociologie des sciences et des techniques [CALLON *et al.*, 2001]. Elle se traduit, dans l'action publique urbaine, par une connaissance partielle du territoire, et notamment de trajectoires foncières ou des usages sociaux du territoire, ce qui débouche sur une faible maîtrise des temps de l'aménagement et de l'action publique [BÉHAR et ESTÈBE, 1999 ; PINSON, 2007].

Dès lors, l'analyse de la gouvernance urbaine cherche à rendre compte des régulations, des coordinations, des conflits à l'œuvre dans ce cadre d'action publique toujours plus complexe. Que regarde-t-on cependant quand on analyse la gouvernance ? Quatre approches principales permettent d'en rendre compte. Elles ne s'excluent pas les unes les autres, mais forment un tableau des entrées disciplinaires et théoriques visant à décortiquer le pouvoir en aménagement.

### *Une entrée par les jeux d'acteurs*

L'analyse des processus de régulation des activités urbaines s'est construite autour de l'idée selon laquelle ce qui se produit en termes d'actions, de relations, de représentations est fortement médié par le fonctionnement et les interactions entre les différents acteurs. Dans cette perspective, l'action publique est gouvernée par la construction et la constitution de jeux d'acteurs, autour de coalitions [JACQUIER, 2005 ; DORMOIS, 2008]. Derrière le terme de coalition, on retrouve en fait le groupement à la fois souvent informel et stable d'acteurs qui leur permet de défendre leurs intérêts respectifs et d'avoir un rôle effectif dans la décision politique [STOKER, 1995]. Cette approche par les coalitions permet de proposer un cadre théorique qui dépasse la logique d'ingouvernabilité des villes [DORMOIS, 2008], en la ramenant à des luttes entre coalitions, et à des formes renouvelées de coopération.

L'origine et la durée de ces coalitions font l'objet d'approches théoriques variées. On alterne entre les tenants d'une ligne où elles seraient activées par les pouvoirs publics [CEPEL, 1996], ceux d'une

ligne où ce seraient avant tout les dynamiques économiques qui produiraient ces coalitions [GAUDIN, 1999], et ceux qui considèrent ces coalitions comme un processus se nouant autour d'un projet ou d'un aménagement particulier et se défaisant à sa conclusion [PINSON, 2007]. Toutes trouvent cependant un large écho dans la théorie dite des régimes urbains (*cf.* chapitre 9 « Production urbaine »), développée notamment par Clarence Stone [1989], qui s'attache notamment à expliciter les modalités d'exercice du pouvoir et propose des éléments pour hiérarchiser les rôles des différents acteurs, organisés en différentes coalitions.

Dans l'exemple initial de Quayside à Toronto, l'analyse des jeux d'acteurs à l'œuvre montre au départ une proximité entre la filiale de Google et les autorités municipales. Ce lien doit permettre à Sidewalk Labs de tester grandeur nature des solutions technologiques développées par l'entreprise, et aux autorités municipales de trouver un projet de réaménagement pour la friche portuaire en limitant leur investissement initial dans un contexte de contraintes budgétaires élevées. Cette coalition illustrerait une forme de politique urbaine post-keynésienne, visant essentiellement l'attractivité économique de la ville et où les autorités publiques cherchent principalement à créer les conditions favorables à un investissement des acteurs privés dans le développement urbain [BRENNER, 2004]. Face à cette coalition, d'autres arrangements sont à l'œuvre et d'autres acteurs, comme certains usagers ou les autorités portuaires, se coalisent, pour contester la légitimité de la coalition initiale.

### *Une entrée par les institutions<sup>1</sup>*

À cette entrée par les jeux d'acteurs, on peut opposer une entrée par les institutions, qui consiste à prendre au sérieux le rôle des structures institutionnelles dans la régulation des sociétés. C'est notamment au cœur des démarches initiées depuis les années 1970 par le courant de la sociologie dit néo-institutionnaliste [KENT WEAVER et ROCKMAN, 1993; LECOURE, 2002]. Dans cette optique, les institutions ne sont pas neutres mais ont un rôle et une forme d'autonomie qui leur confèrent une capacité de transformer les différentes organisations

---

1. Les institutions sont une forme, plus ou moins formalisée et toujours mouvante, de structure sociale, où se rassemblent un certain nombre d'acteurs. Elles sont régies par un certain nombre de règles et de pratiques, qui en définissent les modalités d'exercice. Certaines approches, dites institutionnalistes, les considèrent comme l'élément central permettant d'expliquer certains processus urbains. D'autres lui confèrent un rôle plus instrumental et secondaire.

[MEYER et ROWAN, 1977]. Cette entrée conduit à analyser le rôle de certains agencements institutionnels sur l'action. Dit autrement, on y cherche, *via* le décryptage aussi bien des règles du jeu institutionnel ou des valeurs d'une institution, les cadres qui régissent telle ou telle action publique.

Pour certains auteurs, notamment issus du néo-institutionnalisme historique, les institutions agissent ainsi comme des contraintes qui conditionnent une partie des actions des individus, mais aussi comme des modèles d'action [HALL et TAYLOR, 1997]. Les institutions offrent ainsi, dans une lecture plus sociologique, des routines, des normes, des protocoles, qui sont autant d'éléments cadrant l'action et constituant des cultures et des pratiques professionnelles [POWELL et DI MAGGIO, 1991]. Si les institutions structurent en partie les acteurs, le mouvement peut être également réciproque, et les institutions peuvent ainsi se modeler au contact de leurs acteurs [LAGROYE et OFFERLÉ, 2011]. Pour autant, elles restent ancrées dans des dynamiques de temps long et sont le lieu d'une sédimentation de pratiques, de normes et de routines. C'est notamment ce qui a donné lieu aux travaux de Paul Pierson [2000] sur la *path dependence*, à savoir une forme d'historicité, où la contrainte institutionnelle limite les possibilités de transformation de l'action publique.

Une lecture néo-institutionnaliste du projet de réaménagement de Quayside consisterait ainsi à regarder le poids de la culture de la donnée au sein de Sidewalk Labs comme un élément structurant une large part du projet urbain proposé par l'entreprise. Elle pourrait également prendre au sérieux une forme d'isomorphisme institutionnel des autorités municipales qui, à l'image de ce qui s'est pratiqué dans la plupart des grandes métropoles occidentales [BASSETT *et al.*, 2002], ont opté pour un réaménagement de leur *waterfront* impliquant un changement de fonction et de catégories sociales des populations visées par le projet.

### *Une entrée par les instruments*

Ce rôle des institutions dit souvent peu des outils développés pour piloter l'action publique. Une entrée moins classique consiste donc à enrichir la compréhension de la gouvernance urbaine en changeant le lieu d'analyse, pour se centrer sur les instruments (comme certaines normes ou standards, ou les critères pour définir un quartier en politique de la Ville ou bénéficiant d'un dispositif d'aide publique). C'est en particulier la position défendue en France par Pierre Lascoumes

et Patrick Le Galès [2005]<sup>1</sup>, dans une tradition assez fortement néo-foucauldienne autour du concept de gouvernementalité. Ces auteurs considèrent qu'en allant regarder les instruments d'action publique, leur conception, leur utilisation et leurs effets, on peut observer des rapports sociaux entre puissance publique (ou puissance émettrice de ces instruments pour faire de l'action publique) et les destinataires de l'action publique. Cela conduit à considérer l'instrument comme une institution sociale, qui s'appuie sur des techniques (des dispositifs qui l'opérationnalisent), des outils (qui sont des micro-dispositifs au sein des techniques) et des pratiques qui les font évoluer en permanence. Cette entrée, qui s'inspire notamment des approches des sciences de gestion, permet de sortir d'une grille fonctionnaliste ne regardant que les objectifs des politiques publiques. Elle cherche ainsi à comprendre la manière dont des instruments cadrent l'action, font l'objet de traductions, d'évolutions, de réinterprétations [DODIER, 1995], d'arbitrages, et en font, à ce titre, un des lieux de la régulation. L'entrée par les instruments ne doit cependant pas être réifiée : les instruments ne peuvent être considérés de façon absolue, mais toujours dans leur contexte de production et de mise en œuvre [HALPERN *et al.*, 2014].

Le réaménagement de Quayside peut ainsi se lire au prisme des instruments qui sont au cœur du projet urbain. C'est un exemple de mise en place à la fois d'un TIF et d'un LVC. Derrière ces acronymes se cachent le *Tax Increment Financing* et le *Land Value Capture*. Ces deux instruments sont des outils fiscaux visant respectivement à financer une infrastructure ou un aménagement, par la captation d'une partie des recettes fiscales locales, et à récupérer une partie de la plus-value immobilière qui sera réalisée à l'issue du réaménagement. Les deux, imbriqués l'un à l'autre, sont ainsi des outils de captation de la rente par un acteur privé, en l'occurrence Sidewalk Labs, qui peuvent s'analyser comme une porte d'entrée dans la fiscalisation et la financiarisation des projets d'aménagement (*cf.* chapitre 9 « Production urbaine »).

### *Une entrée par les ressources du pouvoir urbain*

Ces différentes approches se rejoignent en partie au travers d'une dernière entrée, qui considère les ressources du pouvoir urbain [BÉAL et PINSON, 2009 ; LAMBELET et PFLIEGER, 2016]. La vision du pouvoir dans cette entrée est inspirée des travaux de Max Weber, et conçoit une capacité d'action et d'influence au sein d'un réseau d'acteurs donné.

---

1. Reprise récemment par Belley et Saint-Pierre [2016].

À ce titre, elle se rapproche d'une partie de l'entrée par les acteurs, en y ajoutant l'idée que le pouvoir est affaire de ressources qu'on peut mobiliser, voire échanger<sup>1</sup>, afin d'atteindre ses fins.

Cette approche a connu une déclinaison pratique, *via* une typologie des ressources d'action dans le domaine de l'aménagement, par Peter Knoepfel, Corinne Larrue et Frédéric Varone [2006]. Dans cette typologie, les trois auteurs détaillent les moyens d'action propres à chaque acteur, en expliquant comment ceux-ci peuvent être utiles pour construire une stratégie plus ou moins coopérative. Ils distinguent entre autres les ressources juridiques (utilisation des règles de droit), les ressources monétaires, les ressources cognitives (l'expertise), les ressources foncières, les ressources majoritaires (liées au vote), etc.

L'enjeu est souvent de savoir comment et à quelles conditions ces ressources peuvent être activées, et ne pas être de simples potentiels. Cette activation des ressources est très dépendante de la capacité des différents acteurs. Une approche par les ressources du pouvoir urbain envisage ainsi à la fois les propriétés individuelles des acteurs et leurs relations.

Dans l'exemple de Quayside, ce type d'approches consistera à identifier pour les différents acteurs les registres, outils et alliés qui seront mobilisés pour parvenir à leurs fins respectives. Dans ce cadre, la contestation du projet pourra être analysée en regardant l'utilisation des ressources juridiques de contestation des arrangements fiscaux, les contre-expertises développées ou l'utilisation de ressources médiatiques, permises par une coalition entre des concurrents technologiques de Sidewalk Labs et des opposants au projet et à son versant technologique.

## Action publique urbaine et recompositions de l'État sous toutes ses formes

Ces différentes entrées dans les processus de gouvernance visent en fait souvent à répondre à deux enjeux fondamentaux de la gouvernance : celui de son portage (par des institutions, des instruments, des acteurs, des ressources) et celui de son échelle d'application. En la matière, trois grands questionnements théoriques rythment les recherches en aménagement et urbanisme, tous ayant trait aux recompositions de l'État.

---

1. Même si certains, comme Dowding [2008], contestent l'idée qu'un tel échange puisse véritablement exister.

### *Secteur, territoire et territorialisation de l'action publique aménagiste*

Les différents mouvements de décentralisation de l'action publique, sensibles surtout dans les contextes européens, ont conduit à une transformation d'une partie des cadres de cette action, qui a permis une évolution des théories opposant classiquement « secteur » (lié aux filières de production et à une dynamique plutôt verticale) et « territoire » (lié aux écosystèmes locaux et à une dynamique plutôt horizontale ou multiscale) [MULLER, 1990; BARONE, 2008]. L'avènement des questions sur la gouvernance en urbanisme, nourrie par le caractère toujours plus hétérogène des acteurs de l'action publique, participe de cette requalification des relations entre ces deux pôles.

Le transfert de compétences aux acteurs locaux, notamment dans le domaine de l'aménagement, est parfois interprété comme le passage d'une logique sectorielle à une territorialisation de l'action publique [DOUILLET, 2005; FAURE et DOUILLET, 2005]. Dans cette grille de lecture, la territorialisation est non seulement le moment d'un changement d'échelle de l'action publique pour la rendre moins centralisée, mais également un processus de dé-sectoralisation et d'intégration des enjeux sectoriels comme catégorie d'enjeux publics plus généraux à traiter sur un territoire. Les enjeux sectoriels sont ainsi « relocalisés » sans disparaître pour autant : la territorialisation permet essentiellement de comprendre qu'émergent de nouveaux cadres d'action plus locaux, qui peuvent varier fortement par rapport aux trajectoires adoptées à un niveau national [DOUILLET, 2005]. Elles ne s'y substituent pas pour autant et constituent une nouvelle structure et échelle de la gouvernance.

Jean Debie et Nicolas Raimbault [2016] renforcent cette lecture des recompositions à l'œuvre. À partir des relations qui existent entre activités portuaires et aménagements urbains, ils montrent combien la séparation étanche entre les deux doit être dépassée. Ils proposent de regarder davantage les relations entre logiques sectorielles et logiques territoriales, qui constituent un puissant moteur de la production urbaine. Cette relecture des rapports secteur-territoire permet à la fois d'ouvrir le spectre d'analyse de la gouvernance urbaine et de rendre compte de logiques de coopération ou de conflits autour des projets d'aménagement.

Ce développement d'approches plus locales dans la gouvernance des politiques d'aménagement traduit finalement une diversification

des missions des collectivités, une forme de débordement de leurs missions traditionnelles [MÉRIAUX, 2005]. Cela s'incarne dans la construction progressive d'une ingénierie spécifique, qui participe à la construction notamment de l'intercommunalité [GUÉRANGER, 2008]. Ce renouveau des relations entre secteur et territoire trouve notamment une illustration dans le développement local de politiques énergétiques ou environnementales d'aménagement [GABILLET, 2015] : récemment, les transformations importantes de ces politiques amènent à réexaminer les rôles joués par les collectivités et les acteurs nationaux dans les questions d'aménagement [RUTHERFORD et JAGLIN, 2015].

### *Le gouvernement à distance*

Cette transformation de l'opposition secteur-territoire dit à la fois l'émergence d'un échelon plus local dans le pilotage, la pratique et la régulation de l'aménagement, dans des secteurs toujours plus variés, mais aussi une recomposition plus profonde de l'État sous toutes ses formes. Une certaine lecture a longtemps considéré que la montée en puissance de gouvernements urbains visait essentiellement à combler les lacunes et les trous laissés par un « État creux » [LECA, 1996] qui abandonnerait certaines de ses missions historiques. À l'opposé de cette approche, une autre grille théorique a émergé, notamment autour du cas français, pour analyser ces recompositions comme une forme de continuation de l'emprise de l'État par d'autres moyens, *via* une fonction de stratège [BEZES, 2005] et une pratique du gouvernement à distance [EPSTEIN, 2005, 2013].

Dans ce cadre, les recompositions à l'œuvre ne sont ainsi pas à analyser au seul prisme d'une marginalisation des services déconcentrés de l'État, qui ont perdu leurs ressources financières et d'ingénierie, mais sont à envisager également comme un moment de renforcement du rôle de l'État dans le pilotage des politiques territoriales [EPSTEIN, 2015]. Ce renforcement se fait notamment *via* la mise en place de nouveaux instruments d'action publique, cadrés par les services de l'État, dans une logique fondamentalement entrepreneuriale [HARVEY, 1989]. L'hypothèse du gouvernement à distance rejoint ici partiellement l'idée développée dans la littérature internationale selon laquelle l'État occuperait de nouvelles formes d'espace et un nouveau rôle de régulation (les « *New State Spaces* » de Brenner [2004]).

Ce gouvernement à distance est en particulier étudié à travers le cas de la rénovation urbaine, où les travaux de Renaud Epstein redéfinissent les instruments que sont les appels à projets, les labels ou les

indicateurs de performance développés par les services de l'État dans le cadre du programme de rénovation urbaine français [EPSTEIN, 2015]. Ces travaux montrent comment ces outils prennent parfois peu en compte les spécificités territoriales, et servent à mettre en place une forme de régulation où prévaut la concurrence entre territoires. Ils rejoignent ainsi les enseignements de travaux sur d'autres types d'aménagement, comme le rôle de l'État dans la reconversion des friches militaires [ARTIOLI, 2016], marquée par une déstabilisation des pratiques historiques de gestion foncière de l'État et une intégration toujours plus forte de mécanismes de marchés dans la gestion de ces espaces par l'État.

L'ensemble de ces travaux permet de compléter les théories ayant émergé en sciences de gestion dans les années 1990 sur le *New Public Management* [POLITT *et al.*, 2004], à savoir l'intégration progressive de mécanismes importés du monde de l'entreprise privée dans les institutions publiques et la mise en place d'une logique de contrats plutôt que de loi. Dans le monde de l'aménagement, cela se retrouve notamment dans le développement de plus en plus systématique d'agences publiques ou parapubliques pour porter les politiques publiques urbaines [DORMOIS, 2016]. Pour certains auteurs, cette « agencification » correspond assez largement à une traduction institutionnelle d'un mouvement de néolibéralisation des politiques publiques urbaines [BÉAL et ROUSSEAU, 2008]. Mais cette vision est l'objet de débats scientifiques, notamment *via* les travaux de Rémi Dormois sur le rôle de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dans les projets de rénovation urbaine à Saint-Étienne. Ils montrent certes une requalification des rapports entre collectivités territoriales et acteurs centraux des agences, mais aussi un rôle inattendu des agences, favorisant la construction de logements sociaux plutôt que la production de logements pour classes moyennes aisées [DORMOIS, 2016].

***Le mouvement de métropolisation  
et sa structuration institutionnelle :  
la concurrence territoriale institutionnalisée ?***

Cette recomposition des rapports entre l'État (sous toutes ses formes) et les collectivités croise un questionnement théorique connexe sur la gestion des aires urbaines dans un contexte de métropolisation, et donc de concentration forte des fonctions et des flux financiers, technologiques et humains dans les espaces métropolitains.

Au niveau international, deux écoles de pensée se sont longtemps affrontées sur le sujet et continuent à innover une partie des recherches sur la gouvernance métropolitaine ainsi qu'une partie des débats publics entre décideurs politiques sur la réforme territoriale. Ces recherches portent souvent sur les questions de fragmentation institutionnelle, de construction d'institutions métropolitaines et sur l'échelle qui serait pertinente pour gouverner ces territoires métropolitains.

La première école correspond à ce qui est généralement appelé le courant des réformateurs [WOOD, 1958]. Elle considère que la gestion d'un territoire ne peut être efficace qu'en considérant de grandes aires fonctionnelles et urbaines, qui seules permettent des économies d'échelle pertinentes, que des communes classiques ne pourraient pas atteindre. Dans ce cadre, l'idée d'un gouvernement métropolitain est également garante d'une meilleure distribution des ressources et d'une planification des infrastructures, dans une logique qui se veut théoriquement plus solidaire [JOUVE et LEFÈVRE, 1999], même si le modèle métropolitain est aussi un catalyseur d'externalités négatives et de concurrences reproduites par leurs dirigeants politiques [HALBERT, 2010]. Cette école inspire notamment une partie des travaux sur la construction institutionnelle de la métropole du Grand Paris, de celle de Londres ou de Tokyo [JOUVE et LEFÈVRE, 1999; KANTOR et LEFÈVRE, 2012]. À l'opposé, l'école dite des choix publics considère que l'avènement d'un échelon de gouvernance métropolitain serait néfaste car trop dirigiste et trop peu propice au développement de l'innovation, et que la fragmentation institutionnelle sur un territoire métropolitain doit être conservée, car elle permet une concurrence plus forte entre les territoires [TIEBOUT, 1956; OSTROM *et al.*, 1961].

## Usagers, maîtrise d'ouvrage transformée, données : les chantiers théoriques émergents

Les transformations du monde de l'aménagement et de l'urbanisme et des modalités de fonctionnement de la gouvernance urbaine ont fait émerger de nouveaux champs, qui ont notamment trait aux phases amont des projets d'aménagement. Nous en distinguons trois, qui traduisent aussi bien les questionnements théoriques que pratiques de l'aménagement contemporain, et croisent à cet égard d'autres thématiques abordées dans l'ouvrage.

### *La place des usagers dans la gouvernance urbaine<sup>1</sup>*

Le passage d'une interrogation sur le gouvernement urbain à celui de la gouvernance implique non seulement de nouveaux acteurs, mais de nouveaux enjeux de coordination [PINSON, 2003], et des questionnements sur la possible intégration des usages et des usagers dans la gouvernance urbaine. Ici se jouent la place des savoirs experts et la construction d'expertises alternatives autour de projets d'aménagement [BACQUÉ *et al.*, 2006 ; NEZ, 2012].

L'enjeu est de comprendre si et sous quelle forme les usagers et citoyens peuvent participer à l'élaboration, à la conception et à la gestion de ces projets. Les habitants sont souvent cantonnés par les pouvoirs publics à un savoir d'usage sur leur quartier [RODE, 2017], questionné dans le cadre des procédures réglementaires de participation. Plusieurs travaux interrogent ainsi le statut et les capacités d'action de cette « maîtrise d'usage » [FIXOT, 2014], voire sa capacité à transformer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Héloïse Nez a ainsi pu montrer que la construction d'une expertise citoyenne dans le quartier de la ZAC Paris Rive Gauche, en se saisissant d'un effet d'opportunité politique, a réussi à imposer des inflexions au projet, en lui faisant gagner en participation, et en ne limitant pas celle-ci à une simple consultation sur les usages [NEZ, 2012]. Cette recherche d'une intégration de l'expertise citoyenne dans la gouvernance de l'aménagement recoupe en fait les préoccupations du courant de l'ethnographie institutionnelle développée par Dorothy Smith [2006] qui, en cherchant à observer les régulations à travers les expertises quotidiennes des différents acteurs, participe d'une recherche sur la gouvernance par le bas, ouverte à des expertises alternatives.

### *Les nouvelles frontières entre acteurs de l'aménagement<sup>2</sup>*

L'intégration de nouveaux acteurs comme les usagers dans la gouvernance de l'urbanisme apporte un premier niveau de complexité qui se double d'un second niveau, lié au débordement de leur rôle par certains acteurs traditionnels de l'aménagement.

Des pratiques aménagistes récentes imposent notamment le réajustement de cadres de compréhension des processus à l'œuvre. Les travaux d'Isabelle Baraud-Serfaty mettent ainsi en évidence de

1. Cf. chapitre 7 « Planification ».

2. Cf. chapitre 10 « Projet urbain ».

« nouveaux modèles économiques de la ville » [BARAUD-SERFATY, 2018], derrière lesquels on peut notamment observer les changements dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage en aménagement, et donc dans les modalités de gestion des pratiques aménagistes. Ces modèles sont constitués de trois éléments : le type de projet urbain, la source de création de valeur et le jeu d'acteurs associés. I. Baraud-Serfaty l'illustre à travers quatre figures de l'aménagement, et notamment de la gestion du projet d'aménagement : la figure classique de la séquence, celle du chassé-croisé, celle du Rubik's Cube et celle du Pyramid Cube.

Dans les trois derniers modèles, les rôles classiques des promoteurs, des aménageurs, des investisseurs ou des gestionnaires sont fortement bousculés, les gestionnaires pouvant être parfois responsables de l'aménagement *via* des montages complexes comme les macrolots. La complexification des montages entraîne de nouvelles interactions entre acteurs, et de nouveaux lieux de gouvernance urbaine, ainsi que des questionnements sur la captation potentielle de celle-ci par de grands acteurs financiarisés [ADISSON, 2018] (*cf.* chapitre 9 « Production urbaine »).

### *La gouvernance par les données, l'urbanisme des plateformes*

La complexification des montages d'opération s'accompagne d'une montée en puissance et des logiques financières sinon financiarisées et d'un besoin grandissant de données [SHEPARD, 2011], se situant souvent à l'opposé des débats sur la participation dans la gouvernance urbaine. La multiplication d'outils comme le *Building Information Modelling* (BIM), et son extension à l'échelle urbaine avec le *City Information Modelling* apporte à la fois de nouvelles possibilités et de nouveaux arrangements entre acteurs de l'aménagement, mais aussi de nouvelles formes de hiérarchisation dans la grammaire des pouvoirs en ville. L'avènement d'un « urbanisme des plateformes » [VAN DER GRAAF et BALLON, 2019] transforme alors la répartition et le partage de la valeur dans les projets d'aménagement.

Cette progressive hégémonie de la donnée met au cœur des questions d'urbanisme des débats théoriques assez classiques au sein des sciences de gestion, par exemple celle d'une gouvernance par les chiffres [MILLER, 2001], où les pratiques calculatoires deviennent une technologie de gouvernement [ROSE et MILLER, 1992]. L'empire de la

donnée et l'emprise des capteurs, qui fondent l'assise des dispositifs dits *smart*, conduit à un changement non seulement des acteurs de la gouvernance urbaine, mais aussi des rythmes de cette gouvernance. Le mythe de la *smart city* se fonde ainsi sur l'idée d'une gestion urbaine en temps réel, qui sera « *evidence-informed* » et reposant sur une logique technocratique de la gouvernance qui considère que tout ce qui relève de la gestion urbaine est mesurable [KLOECKL *et al.*, 2012; KITCHIN, 2014; DENIS, 2018], confinant à une forme de « datification » de la gouvernance urbaine [MATTERN, 2013], dont Quayside est l'un des exemples émergents.

Dans une approche marquée par l'influence des *science and technology studies*, Rob Kitchin en détaille notamment le développement à travers plusieurs exemples emblématiques, comme le centre d'opérations de Rio ou le système de gestion de Dublin, où sont centralisées les données récupérées des différents capteurs dans la ville pour développer cette gestion en temps réel. Cette place nouvelle de la technologie dans la gouvernance urbaine induit un certain nombre de vulnérabilités et de risques, notamment liés à la fiabilité de la donnée et à la dépendance du fonctionnement urbain à la technologie, et à la captation de cette gouvernance par certaines firmes détentrices de ces technologies. Kitchin décrit ces systèmes comme des « *codespaces* » [KITCHIN et DODGE, 2011], à savoir des espaces où les logiciels et les spatialités de la vie quotidienne se constituent mutuellement, impliquant qu'une panne du logiciel induise un problème spatial. Il donne l'exemple d'un logiciel gérant un métro qui tomberait en panne, et rendrait ainsi le métro inutilisable [TOWNSEND, 2013]. La gouvernance urbaine se retrouve ainsi intégrée à un nouveau mécanisme de régulation, celui de la donnée et des logiques du « *codespace* ».

## Conclusion

Les trois grands questionnements théoriques et leurs évolutions abordés dans ce chapitre permettent d'apporter un éclairage sur les reconfigurations multiples des différents acteurs du pouvoir urbain, et de voir comment analyser les modalités de coopération et de coordination entre ces acteurs. La forme, le rôle et les modalités d'action de la gouvernance urbaine qu'ils contribuent à construire sont cependant bousculés par des débats théoriques émergents.

Ces fronts de recherche montrent un tiraillement des enjeux liés à la gouvernance en aménagement et urbanisme, qui révèle les tensions actuelles autour des questions de légitimité et de capacité à exercer le pouvoir. Entre inclusion habitante plus forte et gouvernance par les données, les questions de gouvernance traversent des préoccupations renouvelées, qui poussent à de nouveaux arrangements et à un réajustement perpétuel aussi bien des outils pour l'exercer que des cadres pour les penser.

## Bibliographie

Adisson F., 2018, « L'action publique urbaine transformée par les méthodes d'évaluation financière. Le cas de projets urbains en Italie », *Espaces et sociétés*, vol. 174, n°3, pp. 87-103.

Agranoff, R., 2010, "Toward an emergent theory of IGR governance at the dawn of the network era" in Ongaro E., Massey A., Holzer M., Wayenberg E. (éds), *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States. Theoretical perspectives?* Cheltenham, Edward Elgar, pp.51-86.

Artioli F., 2016, "When administrative reforms produce territorial differentiation. How market-oriented policies transform military brownfield reconversion in France (1989-2012)", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34 (8), pp.1759-1775.

Bacqué, M.-H. ; Blanc, M. ; Hamel, P. ; Sintomer, Y. (dir.) 2006, « Ville, action citoyenne et débat public », *Espaces et Sociétés*, n° 123.

Baraud-Serfaty I., 2018, *Modèles économiques des projets d'aménagement. Jeux des acteurs et formes urbaines*, rapport IAU- Ibicity, 48p.

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.

Béal V. et M. Rousseau, 2008, « Néolibéraliser la ville fordiste », *Métropoles* URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/3502>

Béhar D. et P. Estèbe, 1999, « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 82.

Belley S. et D. Saint-Pierre (dir.), 2016, *L'administration des territoires et les instruments de l'action publique*, Presses de l'Université du Québec.

Bezes P., 2005, "Le modèle de 'l'État-stratège'", *Sociologie du Travail*, 47, no. 4, pp.431–50.

Brenner N., 2004, « Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000 », *Review of International Political Economy*, 11:3, 447-488

Callon M., P. Lascoumes et Y.Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil.

CEPEL, 1996, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan.

Debie J, Nicolas Raimbault. 2016, "The port-city relationships in two European inland ports: a geo-graphical perspective on urban governance". *Cities*, hal-01862035

Denis J., 2018, *Le travail invisible des données*, Paris, Presses des Mines.

Dodier N., 1995, *Les hommes et les machines: la conscience collective dans les sociétés technicisées*, Paris, Editions Métailié.

Dormois R., 2016, « L'agencification : opportunité ou contrainte pour renforcer la capacité d'action politique des villes ? Le rapport à l'ANRU et à l'ANAH dans la conduite de la politique de renouvellement urbain à Saint-Etienne (2003–2015) », *Métropoles*, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/5252>

Dormois R., 2008, « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes », *Métropoles*, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/3122>

Douillet A.-C., 2005, « Conclusion générale : Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? », in Faure A. et A.-C. Douillet (eds.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, p. 271-279.

Dowding K., 2008, "Power, Capability and Ableness: The Fallacy of the Vehicle Fallacy", *Contemporary Political Theory*, 7 (3):238-258

Epstein R., 2015, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, vol. vol. 65, no. 2, pp. 457-482.

Epstein R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 319, pp. 96-111.

Faure A. et A.-C. Douillet (éds.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Fixot A.-M., 2014, « Vers une nouvelle pratique de l'urbanisme. La maîtrise d'ouvrage ou l'art de vivre ensemble le quotidien », *Revue du mauss permanente*, [url : <http://www.journaldumauss.net/./?Vers-une-nouvelle-pratique-de-1>]

Gabillet P., 2015, *Les entreprises locales de distribution à Grenoble et Metz : des outils de gouvernement énergétique urbain partiellement appropriés*, thèse de doctorat, Université Paris-Est.

Gaudin J.-P., 1999, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.

Guéranger D., 2008, « L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. vol. 58, no. 4, pp. 595-616

Haider M. et Moranis S., 2019, "Sidewalk Labs and the question of tax increment financing: Here's how the proposal would work", Haider-Moranis Bulletin, *Financial Post*, 28 février 2019, <https://bit.ly/2EhKPwi>

Halbert L., 2010, *L'avantage métropolitain*, Paris, PUF, 143 p.

Hall P. et R. Taylor, 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. vol. 47, no. 5, pp. 469-496.

Halpern C., Lascoumes P. et P. Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po, series: « Gouvernances », 2014, 520 p.,

Harvey D., 1989, From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* Vol. 71, No. 1, pp. 3-17.

Jacquier C., 2005, "On relationship between integrated policies for sustainable urban development and urban governance", in Beaumont J. et S. Musterd (dir.) *Governance, Decentralization and the Rise of Local Participatory Democracy?*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Vol. 96, No. 4, the Royal Dutch Geographical Society KNAG, Blackwell Publishing, Oxford.

- Jacquier C., 2000, « Les nouveaux métiers de la ville. Quelques interrogations sur des évolutions en cours », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°88, pp. 19-24
- Jouve B. et Lefèvre C., 1999, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, no. 6, pp. 835-854.
- Kantor P. et Lefèvre C. *et al.* 2012. *Struggling Giants. City Region Governance in London, New York, Paris and Tokyo*, Minneapolis : University of Minnesota Press.
- R. Kent Weaver et B. A. Rockman (dir.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, The Brookings Institution, 1993
- Kitchin R., 2014, "The real-time city? Big data and smart urbanism", *GeoJournal*, 79:1–14
- Kitchin R. et Dodge M., 2011, *Code/space: Software and everyday life*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Kloeckl K., Senn O. et Ratti C., 2012, « Enabling the real-time city: LIVE Singapore! », *Journal of Urban Technology*, 19(2), 89–112.
- Knoepfel P., Larrue C. et Varone F., 2006, *Analyse et pilotage des politiques publiques. 2<sup>ème</sup> édition*, Rügger, Zürich.
- Lagroye J. et M. Offerlé, 2011, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.
- Lambelet S. et G. Pflieger, 2016, « Les ressources du pouvoir urbain », *Métropoles*, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/5329>
- Lascoumes P. et Le Galès P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Galès P., 2010, « Gouvernance », in L. Boussaguet (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques. 3<sup>e</sup> édition actualisée et augmentée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 299-308.
- Le Galès P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1: 57-95.
- Leca J., 1996, « La gouvernance de la France sous la Vème République : une perspective de sociologie comparative », dans F. d'Arcy et L. Rouban (dir.). *De la Vème République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, pp.329-366.
- Lecours A., 2002. « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et Société*, Volume 21, N°3, pp.3-19.
- Mattern S., 2013, "Methodolatry and the art of measure: The new wave of urban data science", *Design Observer: Places*. <http://designobserver.com/places/feature/0/38174/>.
- Mayntz R., 1993, "Governing failures and the problem of governability", in J. Kooiman (éd.). *Modern Governance. Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- Mériaux O., 2005, « Le débordement territorial des politiques sectorielles » dans *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, p. 27-32.
- Meyer J. et Rowan B., 1977, "Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83, 340-363

- Miller P., 2001, "Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter", *Social Research*, Vol. 68, No. 2, pp. 379-396
- Müller P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, no 3, pp. 19-33.
- Nez H., 2012, « De l'expertise associative à la constitution d'un contre-pouvoir. Action collective et concertation à Paris Rive Gauche », *Espaces et sociétés*, vol. 151, no. 3, pp. 139-154.
- Ostrom V., Tiebout C. et R. Warren, 1961, "The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry", *American Political Science Review*, 55, December, 831-42.
- Pierson P., 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251-267
- Pinson G., 2003, « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », *Lien social et Politiques*, Anjou, Québec : Éd. Saint-Martin ; Rennes : Presses de l'EHESP, pp.39-55.
- Pollitt C., Talbot C., Caulfield J. et Smullen A., 2004, *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Poupeau F.-M., 2017, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*. Grenoble, PUG, 2017, 262 p.
- Powell W.W. et DiMaggio P.J. (éds), 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press
- Rhodes R. A. W., 1997, *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*, Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- Rode S., 2017, « La conception de projets d'aménagement urbain comme processus collectif », *Espaces et sociétés*, vol. 171, no. 4, pp. 145-161.
- Rose N. et P. Miller, 1992, "Political Power beyond the State: Problematics of Government", *The British Journal of Sociology*, 43:2, 173-205
- Rutherford J. et S. Jaglin, 2015, « Introduction to the special issue – Urban energy governance: Local action, capacities and politics », *Energy Policy*, vol. 78, p. 173-178.
- Shepard M., 2011, *Sentient city: Ubiquitous computing, architecture, and the future of urban space*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Smith D., 2006, *Institutional ethnography*, Rowman & Littlefield publishers Inc.
- Stoker G., 1995, "Regime theory and urban politics". In Judge D., Stoker G. et H. Wolman (éds.), *Theories of urban politics*, Thousand Oaks, CA: Sage, 54-71.
- Stone C., 1989, *Regime politics: Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Tiebout C., 1956, "A pure theory of local government expenditures", *Journal of Political Economy*, 44
- Townsend A., 2013, *Smart cities: Big data, civic hackers, and the quest for a new utopia*, New York: W.W. Norton & Co

van der Graaf S. et Ballon P., 2019. "Navigating platform urbanism", *Technological Forecasting and Social Change*, Elsevier, vol. 142(C), pp. 364-372.

Wood R., 1958, "The new metropolis : greenbelt, grass roots or gargantua?", *American Political Science Review*, 52, 108–22