



**HAL**  
open science

# De l'injonction étatique à l'apprentissage du mode projet dans les villes moyennes

Mikaël Dupuy Le Bourdellès

## ► To cite this version:

Mikaël Dupuy Le Bourdellès. De l'injonction étatique à l'apprentissage du mode projet dans les villes moyennes. *Revue Internationale d'Urbanisme*, 2024, 14. <hal-05316380>

**HAL Id: hal-05316380**

**<https://hal.science/hal-05316380v1>**

Submitted on 15 Oct 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.

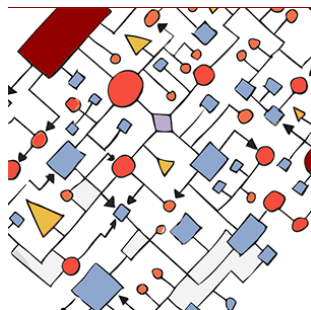
L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization



Habitat sous tension



## De l'injonction étatique à l'apprentissage du mode projet dans les villes moyennes

Les écueils de l'intersectorialité dans Action cœur de ville

Mikaël Dupuy Le Bourdelles

[https://www.riurba.review/?post\\_type=article&p=4267](https://www.riurba.review/?post_type=article&p=4267)

Abstract

Résumé

*Le programme national Action cœur de ville constitue une injonction étatique à la transversalité de l'action publique dans les villes moyennes face au problème multicausal de la « dévitalisation » des centres. Il impose l'apprentissage des modalités organisationnelles du projet dans l'élaboration d'un projet d'urbanisme à des institutions qui y étaient inégalement acculturées. À partir de deux terrains étudiés en observation participante, l'intégration du secteur de l'habitat au projet est analysée. Est mise en lumière la construction sectorisée du projet du fait d'une inertie de la division thématique et institutionnelle préexistante, et du poids du cadre national. Les conflictualités qui émergent alors produisent des effets sur l'élaboration du projet et sur les transformations de la matérialité in fine.*

En matière d'urbanisme, le terme de projet émerge à partir du milieu des années 1980, de sorte à mettre en avant l'approche stratégique et proactive dont il est porteur – à la différence du plan. Sa montée en puissance en tant que dispositif d'action depuis lors a été diversement analysée. Pour la géographie critique, elle révélerait le tournant entrepreneurial des gouvernements urbains cherchant à tirer leur épingle du jeu dans une concurrence interurbaine accrue par la transition vers l'économie postfordiste (Harvey, 1989<sup>[1]</sup>). D'autres chercheurs, à l'instar de Gilles Pinson (2009<sup>[2]</sup>), complètent cette analyse en démontrant que le projet urbain constitue l'incarnation de deux transitions majeures : la (re)montée en puissance des villes européennes dans les processus gouvernementaux, et la transformation des objectifs et modes opératoires de l'action publique. Dans ce cas essentiellement étudié à partir de terrains métropolitains, les gouvernements locaux ont l'initiative de la transition du plan vers le projet quand l'État perd le rôle prééminent qu'il tenait au cours des Trente Glorieuses. Ne pouvant plus prétendre à un rôle d'initiative face à la pluralisation des acteurs en présence et à la dispersion des ressources, l'État procède alors à une forme de domestication de la pratique du projet (Ximenez, 2023<sup>[3]</sup>). Parallèlement, ces transformations peuvent aussi être analysées comme une reconfiguration de l'intervention étatique plutôt qu'un simple reflux, comme le met en avant Renaud Epstein (2013<sup>[4]</sup>) au sujet de la rénovation urbaine. En développant le concept de « gouvernement à distance », il montre que l'État renonce à la contrainte vis-à-vis des collectivités locales au profit de nouvelles technologies gouvernementales (appels à projets, mise en avant de bonnes pratiques, etc.) favorisant la libre conformation des bénéficiaires aux finalités promues par l'État. Au total, l'État n'a donc aucunement accepté de refluer face à la montée en puissance du projet, principalement promu par des gouvernements locaux qui s'autonomisent ; le désengagement étatique visible peut, en réalité, occulter des reconfigurations de ses capacités de régulation, qui ne sont pas pour autant amoindries.

Le projet est un terme dont les acceptions sont nombreuses, parfois variables selon les secteurs. En l'espèce, on le définira comme « une activité dont l'objet est [...] élaborer et mettre en œuvre des choix d'intervention sur l'espace. Cette activité court depuis l'énonciation d'une intention plus ou moins clairement formulée par un ou plusieurs acteurs publics et/ou un ou plusieurs acteurs privés, jusqu'à sa transformation en un ensemble d'artefacts organisés entre eux et avec leur environnement, bâti ou naturel » (Arab, 2018<sup>[5]</sup>). Par ailleurs, les différentes visions du projet ont parfois pu être hybridées, comme le met en exergue Nadia Arab lorsqu'elle propose la notion de projet d'urbanisme pour désigner l'intégration au projet urbain des modalités organisationnelles empruntées au projet managérial. Justement, le management de projet devient une préoccupation croissante des acteurs publics (Arab, 2007<sup>[6]</sup>). Ils désignent fréquemment cette dimension de l'activité de projet en urbanisme selon l'expression en « mode projet » qui sera reprise comme un emprunt désignant les modalités organisationnelles.

Le fonctionnement en « mode projet » progresse parmi les techniciens des collectivités locales au cours des dernières décennies (Bataille, 2020<sup>[7]</sup>). Positivement connoté, son essor constitue une manifestation de la transposition de la culture de l'entreprise privée au secteur public (Gardère, 2012<sup>[8]</sup>). Ainsi, la direction générale de l'administration et de la fonction publique définit normativement (et promeut) le projet selon cinq caractéristiques : l'unicité du processus ; la définition préalable d'un objectif précis ; la nécessité d'une coordination et d'une maîtrise d'activités différentes ; la mobilisation d'une pluralité de ressources ; la détermination d'un temps de réalisation<sup>[9]</sup>. En l'occurrence, le « mode projet » est l'un des éléments constitutifs du projet d'urbanisme en tant que modalité d'organisation de l'activité collective.

Justement, le « mode projet » constitue l'une des prescriptions de l'État à destination des collectivités locales pour l'élaboration de projets d'urbanisme dans le cadre du programme Action cœur de ville (ACV) (Pointereau *et al.*, 2022<sup>[10]</sup>). Celui-ci cible spécifiquement les villes moyennes, dont le déficit d'ingénierie publique est identifié par l'État central comme l'une des difficultés dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'urbanisme. De 2017 à 2022, les collectivités locales des 234 communes concernées par ACV ont ainsi bénéficié de 115 millions d'euros de subventions nationales uniquement

dédiées à l'ingénierie (*idem*). En effet, les acteurs publics y sont inégalement outillés<sup>[11]</sup> en ingénierie (Roudier, 2019<sup>[12]</sup> ; Dormois, Fol et Mondain, 2021<sup>[13]</sup>) et ne sont pas nécessairement familiers avec le fonctionnement en « mode projet ». Dans ce contexte, le fort cadrage de l'architecture institutionnelle d'ACV qui est imposé par l'État peut être assimilé à une injonction à l'apprentissage du projet à destination des collectivités locales dans les villes moyennes. Toutefois, le fonctionnement en « mode projet » – à l'inverse du fonctionnement en « silos » ou en « tuyaux d'orgue » qui aurait prévalu avant 2018 – impose la négociation des limites des secteurs de l'action publique. Le secteur est ici défini comme « une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui fixent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et délimitation de frontières, [et qui] apparaît comme la vision [des] systèmes d'action du point de vue de l'action publique » (Muller, 2014, p. 593<sup>[14]</sup>). Mais la mise en place d'un fonctionnement en « mode projet » n'a rien de naturel ou d'évident, notamment face à la structuration préexistante des secteurs. C'est d'autant plus vrai dans le contexte des rapports interinstitutionnels entre acteurs publics (communes et intercommunalités essentiellement) qui entrecroisent la structuration sectorielle dans l'élaboration de projets urbains.

En addition à ces divisions sectorielles et institutionnelles, l'approche néorationaliste invite à considérer le rôle des individus au sein des organisations. Chacun des acteurs humains en influence le fonctionnement collectivement, à des degrés divers individuellement. L'organisation est ainsi envisagée non pas en tant qu'entité monolithique et reproductible, mais comme un agrégat d'acteurs humains engagés dans une dynamique collective au sein d'une institution (Crozier et Friedberg, 1977<sup>[15]</sup>). Ceci appelle à une différenciation analytique de leurs membres. En l'occurrence, l'hypothèse peut être formulée que les dispositions et les actions de ceux qui sont engagés dans l'élaboration des projets d'urbanisme, au travers des modalités organisationnelles du « mode projet », affectent le processus et, potentiellement, les transformations de la matérialité qui en résultent. Les dispositions des acteurs et les divisions sectorielles et institutionnelles se superposeraient et s'alimenteraient les unes les autres, concourant à la conflictualité inhérente à l'activité de projet (Arab, 2007<sup>[16]</sup>). De surcroît, ces différents phénomènes pourraient être d'autant plus visibles qu'ils se dérouleraient pendant une période d'apprentissage des modalités organisationnelles du « mode projet » dans l'élaboration de projets d'urbanisme.

Généralement, la conception de politiques intersectorielles est considérée comme un « paradoxe redoutable » (Muller, 2014, p. 597<sup>[17]</sup>) du fait de la tension permanente entre la multicausalité d'un problème public – ici, la « dévitalisation » des centres-villes – et la division du travail gouvernemental marquée par la prégnance des monopoles d'expertise caractéristique de la sectorisation (Muller, 2005<sup>[18]</sup> ; Muller, 2014<sup>[19]</sup> ; Halpern, 2015<sup>[20]</sup>). Alors que l'élaboration de projets d'urbanisme suppose le dépassement de ces tensions intersectorielles, dans quelle mesure l'extension, imposée par l'État central, du champ de la gouvernance par projet aux villes moyennes est-elle acceptée par les acteurs publics locaux ?

À partir d'études de cas dans trois villes moyennes, j'interrogerai plus spécifiquement l'intégration du secteur que constitue la politique de l'habitat aux projets locaux, déclinaisons du programme national ACV. Ceci permettra de mettre en lumière les incertitudes et les écueils du processus collectif d'apprentissage du « mode projet » et de l'intersectorialité, au-delà de l'injonction étatique. Sans faire preuve de normativité, il s'agit uniquement de mettre en perspective des pratiques au regard des injonctions discursives. Par ailleurs, cette étude cherche à mettre en lumière les processus de production et de transformation urbaine intersectoriels, au-delà d'ACV. C'est particulièrement le cas avec les politiques de l'habitat qui se veulent intégratrices et intégrées, articulant le logement avec le reste du territoire et des fonctions urbaines (Cordier, 2011<sup>[21]</sup> ; Driant, 2015<sup>[22]</sup>).

Deux hypothèses sont testées dans cet article eu égard à ACV. La première d'entre elles consiste à considérer qu'une partie de l'État central se saisit du projet d'urbanisme pour reconfigurer son intervention en imposant son apprentissage et en contrôlant l'extension du champ de la gouvernance par projet dans les villes moyennes – à l'inverse des processus observés dans les métropoles. La seconde hypothèse est que la transformation du gouvernement des territoires par le projet est, pour l'heure, limitée du fait du « paradoxe redoutable » de l'inertie des secteurs et des institutions – qu'une partie de l'État central participe à entretenir au travers de la mobilisation d'outils du droit commun.

## Méthodologie

Réalisant une thèse dans le cadre d'une CIFRE<sup>[23]</sup> dans une coopérative d'études en politique de l'habitat, l'occasion m'a été donnée de contribuer à la réalisation d'études préopérationnelles d'opération programmée d'amélioration de l'habitat en renouvellement urbain (OPAH-RU) pendant un an et demi, en 2019 et 2020. Au cours de cette période, j'ai mobilisé une méthode d'observation participante pour collecter des données qualitatives en diverses circonstances : échanges informels oraux et écrits, comités techniques, comités de pilotage<sup>[24]</sup>... Ma double appartenance de praticien et de chercheur est connue des acteurs locaux depuis le départ. À l'image de ce qui a pu être constaté dans de nombreuses thèses réalisées dans le cadre d'une CIFRE (Alam, Gurruchaga et O'Miel, 2012<sup>[25]</sup> ; Bataille, 2020<sup>[26]</sup>), l'accès au terrain est facilité, car les acteurs tendent à mettre de côté le rôle de chercheur pour se concentrer sur celui de praticien ; néanmoins, cet accès biaisé au terrain doit conduire le chercheur à redoubler de réflexivité pour toujours mettre en perspective les faits et discours observés avant de les analyser. Outre l'observation, j'ai également mobilisé une analyse des documents de travail locaux, et de documents officiels locaux et nationaux relatifs au programme ACV.

### Action cœur de ville ou l'injonction de l'État central à l'extension de la gouvernance par projet

Lancé à la fin de l'année 2017, le programme national « Action cœur de ville » concerne 234 communes, correspondant à des villes moyennes, qui bénéficient d'ingénierie et d'un soutien financier pour penser et mettre en œuvre des projets de « revitalisation »<sup>[27]</sup> de leurs centres-villes. ACV érige la transversalité de l'action publique comme un moyen souhaitable afin de construire « une stratégie globale et partagée du développement de la centralité de l'agglomération »<sup>[28]</sup>. À rebours du mouvement de montée en puissance des intercommunalités, notamment en matière d'habitat (Cordier, 2011<sup>[29]</sup>), le programme national doit être appliqué « en mobilisant les moyens de l'État (au plan central et déconcentré) et de ses partenaires en faveur de la mise en œuvre de projets de territoire portés par les communes centres, avec leurs intercommunalités »<sup>[30]</sup>. Il se fonde sur cinq axes thématiques : l'habitat, le commerce, les mobilités, les espaces publics et les équipements. Afin de permettre une transversalité de l'action publique, il est attendu de « [mobiliser] de concert les différents échelons de l'État, les collectivités et les partenaires de l'action publique par une gouvernance se rapprochant du "mode projet" »<sup>[31]</sup>.

Dès le lancement du programme ACV, l'État insiste sur l'intérêt de la méthode qu'il impose dans la transformation de l'ingénierie et de l'élaboration des projets urbains dans les villes moyennes, transcendant à la fois les secteurs d'action publique et les acteurs institutionnels. L'architecture organisationnelle est alors vantée comme « un dispositif souple pour une approche transversale »<sup>[32]</sup> qui se veut également partenarial. À la fin de la première phase du programme<sup>[33]</sup>, la méthode constitue d'ailleurs l'un des apports les plus valorisés dans les discours politiques, érigée en « modèle de l'action publique d'aujourd'hui et de demain »<sup>[34]</sup> qui permettrait de « simplifier [r] les choses, on casse les tuyaux d'orgue »<sup>[35]</sup>.

L'architecture institutionnelle du programme ACV – exposée en figure 1 – témoigne, d'une part, de l'imprégnation des modalités organisationnelles du projet d'urbanisme et, d'autre part, du rôle à la fois discret et prépondérant de l'État. Les modalités organisationnelles d'ACV se placent dans la filiation

directe de celles de la politique nationale de rénovation urbaine. Ceci est d'ailleurs expressément revendiqué par les travaux préparatoires au programme (Dauge, 2016<sup>[36]</sup>).

Premièrement, toute commune lauréate d'ACV doit être pourvue d'un chef de projet – rattaché soit à la municipalité, soit à la communauté d'agglomération (CA). Cofinancé par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)<sup>[37]</sup>, ce poste est pensé comme extrait des secteurs de l'action publique, visant à déployer une vision multisectorielle du projet d'urbanisme. Il doit également assurer la coordination de l'équipe projet, réunissant à minimales services techniques de la CA et de la municipalité. En parallèle, l'instance de gouvernance du projet à l'échelle locale – appelée « comité de projet » – reproduit certains grands traits du projet (Pinson, 2009<sup>[38]</sup>). Il suggère l'introduction d'acteurs privés (associations de commerçants, investisseurs, etc.), parfois profanes (comité d'habitants ou d'usagers) dans la gouvernance du projet. Il est également pensé pour favoriser une mobilisation constante des acteurs et de leurs ressources tout au long du programme ACV.

Le rôle prépondérant de l'État dans le programme ACV apparaît nettement dans son architecture institutionnelle. Si les services de l'État déconcentré – spécifiquement les DDT(M)<sup>[39]</sup> – sont plutôt mobilisés comme des ressources, le préfet de département participe aux instances et dispose d'un rôle de validation. Par ailleurs, le référent départemental de l'État qu'il nomme est désigné comme « l'interlocuteur privilégié des collectivités ACV »<sup>[40]</sup>. Les préfets de département sont chargés de remonter l'état des projets des collectivités locales au préfet de région lors des comités de l'administration régionale. Le préfet de région est ensuite chargé de piloter l'instance régionale de gouvernance du programme ACV – appelée « comité régional des financeurs ». Ce comité dispose d'un rôle de contrôle des projets locaux puisqu'il « vérifie notamment la transversalité du projet vis-à-vis des cinq axes du programme Action cœur de ville, et que les actions prévues s'inscrivent dans le projet global de revitalisation du territoire »<sup>[41]</sup>. Enfin, à l'échelle nationale, le programme est piloté par une direction de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) qui assure son suivi et son animation. Au sommet de la pyramide, les évolutions du contenu et des modalités du programme ACV sont élaborés sous l'égide du ministère de la Cohésion des territoires, en concertation avec différentes agences et institutions.

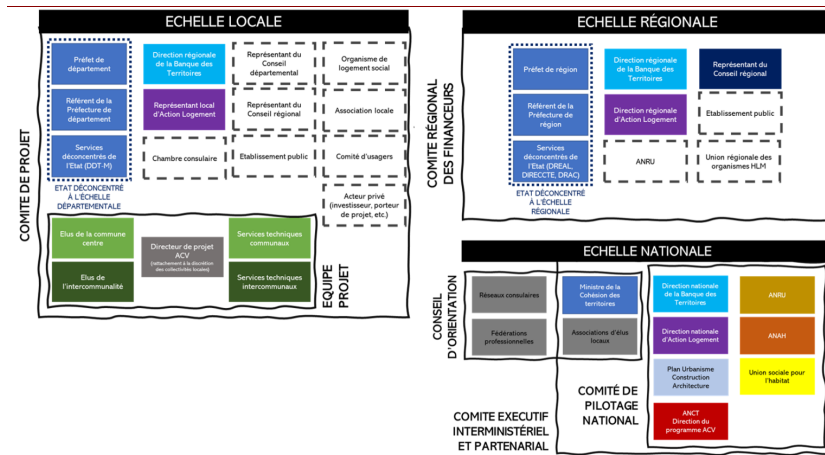


Figure 1. Organigramme des instances et acteurs du programme Action cœur de ville (réalisation de l'auteur, d'après MCT, 2020, *op. cit.*).

On repère dans cette architecture institutionnelle des similarités avec le PNRU<sup>[42]</sup>. Les projets locaux sont effectivement élaborés par les collectivités locales, mais l'État conserve une influence et un contrôle sur ceux-ci. Les préfetures de département participent directement aux instances et sont le relais principal des collectivités locales quant au déploiement du programme ACV. Par ailleurs, les instances régionales sous l'égide de la préfecture de région ont un pouvoir de contrôle de la cohérence du projet local avec le programme national. Néanmoins, à la différence de la politique de rénovation urbaine, l'État n'accorde aucun financement au projet local en tant que tel. Telle ou telle opération constitutive du projet pourra, en revanche, être subventionnée par l'État – principalement *via* la DSIL<sup>[43]</sup>, octroyée par le préfet de département – mais surtout par la Banque des Territoires ou Action Logement<sup>[44]</sup> – essentiellement au bénéfice d'acteurs privés ou d'organismes de logement social, rarement des collectivités locales directement (figure 2).



Figure 2. Distribution des rôles entre les différentes échelles de pilotage du programme Action cœur de ville. Extrait de : Ministère de la Cohésion territoriale (2020<sup>[45]</sup>).

En parallèle, l'État opère un contrôle plus subtil par les technologies de gouvernement à distance, que Renaud Epstein (2013<sup>[46]</sup>) a pu mettre en évidence. D'une part, en lançant le programme ACV, il a amorcé des dynamiques de projet en centre-ville dans un certain nombre de villes qui ne l'avaient pas inscrit à leur agenda. D'autre part, l'animation nationale du programme met en place des dispositifs (bonnes pratiques, labellisation, animation du réseau des chefs de projet...) qui favorisent l'internalisation par les acteurs locaux des priorités de l'État. Ceci est notamment visible par l'ajout continu de nouvelles initiatives par l'État central, suivant les politiques qui s'inscrivent à son agenda dans différents secteurs : « Terre de Jeux – Héritage Paris 2024 »,

« Territoire ACV pilote de la sobriété foncière », « Campus connecté »... Les collectivités locales sont ensuite incitées à élaborer des projets les déclinant. Ceci est d'autant plus vrai concernant les appels à projets dont l'État central cadre les modalités et sélectionne les bénéficiaires, conduisant souvent les acteurs locaux à réorienter leur projet pour s'inscrire dans une logique de course au guichet permettant l'allocation de ressources financières. Ces constats sont d'ailleurs soulignés par les premières évaluations du programme, pointant des effets de standardisation liés au cadrage du programme par l'État et à la logique de conformation aux conditions d'obtention de financement et d'appels à projets (Pointereau *et al.*, 2022<sup>[47]</sup>).

Bien que la recherche montre que la montée en puissance du projet à l'initiative des gouvernements locaux leur permet de « regagner une marge de manœuvre politique » (Pinson, 2009<sup>[48]</sup>) aux dépens de l'État, ce résultat s'applique aux métropoles mais ne semble pas nécessairement adapté aux villes moyennes. À l'inverse, ACV montre que l'État central est en mesure de capter le dispositif du projet d'urbanisme dont il met à profit certaines caractéristiques (dimension itérative, gouvernance partenariale, modalités d'allocation des ressources, etc.). En enjoignant à son extension spatiale dans des territoires qui ne le maîtrisaient que peu, il crée les conditions d'extension du champ du gouvernement à distance et d'une libre conformation des acteurs publics locaux aux finalités d'intervention étatique. Néanmoins, nos matériaux ne suffisent pas à en conclure que ce positionnement est délibéré de la part de l'État central ; il pourrait aussi être partiellement involontaire, se contentant de reproduire des modalités définies dans le cadre de la rénovation urbaine.

## Une faible acculturation au projet des acteurs publics locaux lors du lancement d'Action cœur de ville

L'extension du champ du projet d'urbanisme aux villes moyennes à l'instigation de l'État occulte donc certaines reconfigurations de son rapport aux collectivités locales. Sous les atours du projet, fortement valorisé par les acteurs publics locaux qui saluent le rôle d'initiateur de l'État dans le déploiement de cette pratique sur leur territoire, l'apprentissage de cette modalité d'action collective suscite des tensions. Ceci est illustré à partir de deux études de cas.

### Présentation des terrains d'enquête

Ces études de cas ont pour cadre trois villes moyennes de France métropolitaine : Méridion, Septentrion-la-Neuve et Septentrion-la-Vieille. Tout d'abord, Méridion se caractérise sur le plan institutionnel par une forte imbrication entre les services techniques de la ville-centre et ceux de la communauté d'agglomération (CA), fondée il y a une trentaine d'années. La mutualisation des personnels techniques se double d'une mutualisation des personnels politiques, puisque tant la présidence de la CA que d'autres élus disposant de délégations communautaires importantes – dont la vice-présidence à l'habitat – sont des élus municipaux de la ville-centre. Méridion Agglomération compte parmi les plus petites CA de France et n'a que peu l'expérience de l'élaboration de projets urbains, n'ayant jamais connu d'intervention au titre de la rénovation urbaine, à titre d'exemple. Une directrice de projet au sein de la ville est chargée du pilotage du programme, associée à un élu municipal référent du programme (figure 3).

Bien que l'aire urbaine n'ait pas connu de perte de population récente, le phénomène de périurbanisation a entraîné la perte d'un tiers des habitants de la commune-centre au cours des trente dernières années. Il en résulte une forte vacance résidentielle et une faible valorisation immobilière, d'où un déficit d'entretien des logements et quelques situations de biens à l'abandon.

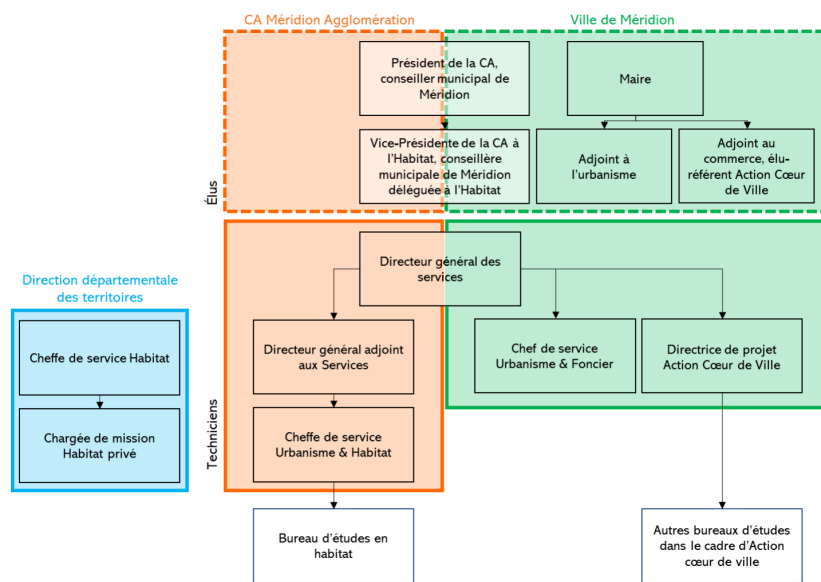


Figure 3. Acteurs publics impliqués de l'étude préopératoire d'OPAH-RU de Méridion Agglomération (source : auteur).

Le second terrain, Septentrion Agglomération, regroupe une centaine de communes autour de deux villes à la population équivalente : Septentrion-la-Neuve et Septentrion-la-Vieille. Fondée il y a une vingtaine d'années, la CA est très structurée et dispose de moyens humains importants, qui ne sont pas mutualisés avec les communes. La présidence de la CA exercée par le maire de Septentrion-la-Neuve passe à celui de Septentrion-la-Vieille, appartenant à des partis politiques opposés, lors des élections municipales et communautaires de 2020. Au moment du lancement de l'étude, le centre de Septentrion-la-Neuve vient de faire l'objet de travaux d'élaboration d'un projet urbain dans le cadre du NPNRU<sup>[49]</sup>. Concernant ACV, la situation est très différente de celle de Méridion puisque le poste de directrice de projet qui doit couvrir les deux communes lauréates dépend de la CA. Dans les communes, elle est identifiée comme une agente intercommunale, extérieure aux institutions des techniciens communaux. Ils ne la considèrent pas comme une collègue, mais comme une partenaire, représentant des intérêts intercommunaux, parfois différents de leur institution. Par ailleurs, aucun élu référent n'est associé au programme ACV (figure 4).

Les deux villes sont situées dans une région sinistrée économiquement depuis plusieurs décennies. La population stagne grâce au maintien d'une forte

natalité qui compense une forte émigration. Le marché immobilier est détendu, tout particulièrement à Septentrion-la-Neuve qui connaît une forte dépopulation, à l'inverse de Septentrion-la-Vieille. La forte vacance résidentielle et la faible valorisation immobilière n'ont pas incité à maintenir à niveau le parc de logements. Dans les deux villes, certains biens sont à l'abandon avec une situation extrême le long de certains axes de Septentrion-la-Neuve qui concentrent les ruines.

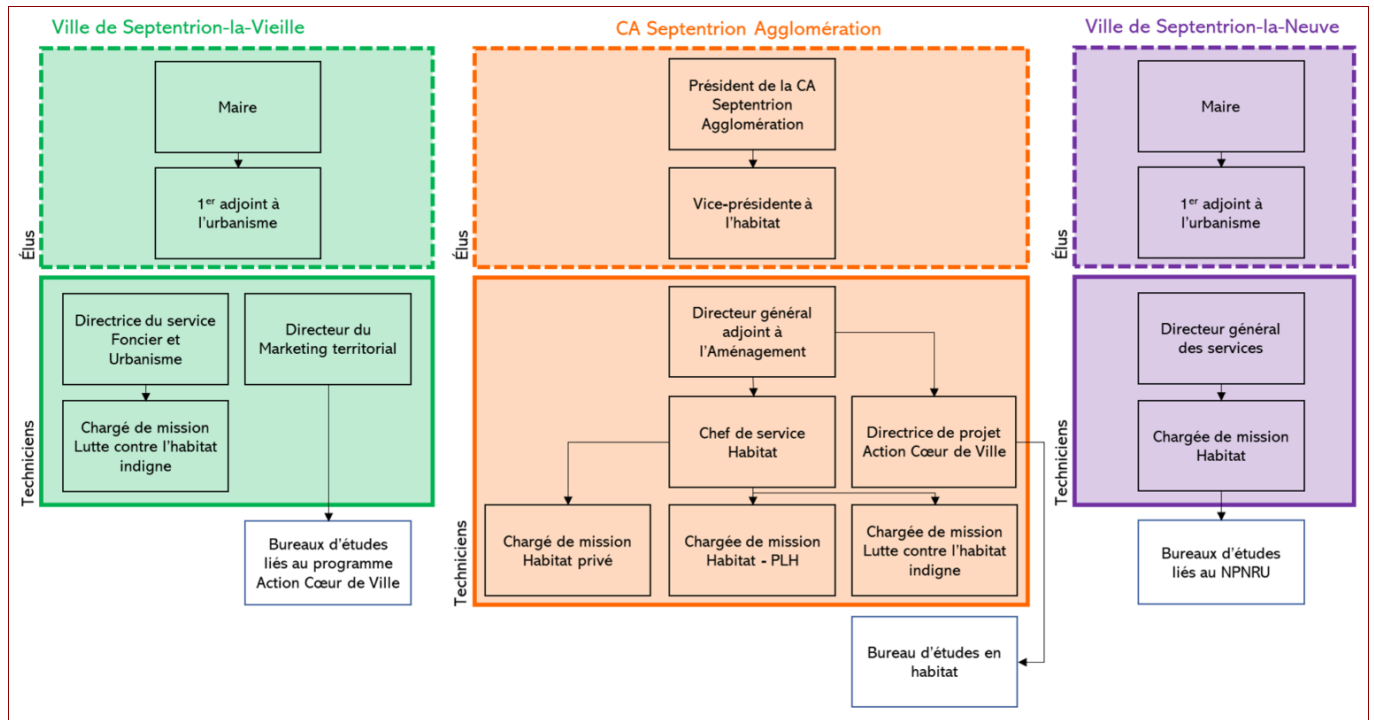


Figure 4. Acteurs publics impliqués dans l'étude préopérationnelle d'OPAH-RU de Septentrion Agglomération (source : auteur).

Ces trois villes, localisées sur deux terrains, ont été choisies, car elles présentent des problématiques proches en matière d'habitat et de crise urbaine dans leurs centres-villes. Pour autant, elles sont radicalement opposées dans la structuration de l'action publique locale : l'une, fortement polarisée par la commune centre, a largement mutualisé son personnel politique et ses services techniques avec la CA ; l'autre, bicéphale, est plus nettement divisée sur le plan institutionnel.

### *Une division sectorielle et institutionnelle du projet d'urbanisme dès la phase d'études préalables*

Les études préalables survenant dans la phase préliminaire du projet ont été identifiées comme le temps de la mise en place des règles du jeu des négociations entre acteurs et des conditions de travail tout au long du projet (Terrin, 2014<sup>[50]</sup>). Dans les deux terrains, la sectorisation du problème intervient dès le début de la phase préliminaire du projet d'urbanisme, alors que le travail formel d'identification des dysfonctionnements (sous la forme d'études de diagnostic) n'a pas encore débuté. Ceci se traduit par une division sectorielle des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)<sup>[51]</sup>, qui reprend la division institutionnelle. Lorsque le secteur est disputé entre les institutions, des doublons d'études peuvent même être simultanément créés.

À Méridion, la première étape a été de lancer une mission de concertation, confiée à une agence spécialisée. Cette consultation a été menée par divers moyens (réunions publiques, interviews, etc.) auprès des habitants du centre-ville, mais aussi auprès des usagers issus de l'ensemble des communes de la CA. Elle a permis de construire un consensus parmi les élus et les services techniques, à la fois quant aux constats et aux objectifs pour le centre-ville, mais aussi quant à la façon de le revitaliser. De fait, aucun de ces éléments n'a été remis en cause tout au long de l'étude préopérationnelle. En l'occurrence, le dispositif de concertation a agi comme un puissant moyen de légitimation des attentes sociales, comme cela a pu être analysé par le passé (Blatrix, 2009<sup>[52]</sup>).

Le rendu de la consultation a eu lieu à l'été 2019. Cependant, la convention-cadre ACV signée à l'automne 2018 avait auparavant acté une décomposition de la phase de diagnostic en trois types d'études, présentées, de façon révélatrice, non pas selon leurs thématiques mais selon leur maître d'ouvrage de la façon suivante<sup>[53]</sup> :

- étude ville de [Méridion] de programmation urbaine ;
- intégration des études nécessaires à la redéfinition du SCoT [Schéma de cohérence territoriale], des programmes d'habitat et du PCAET [Plan climat-air-énergie territorial] ;
- études de préféabilité et de valorisation foncières réalisées par l'EPF [Établissement public foncier].

De ce fait, chacun des trois acteurs institutionnels a lancé séparément les marchés publics des études qui lui avaient été attribuées suivant leurs compétences institutionnelles, comme cela est défini par la loi. À partir de constats et d'objectifs consensuels, les différents bureaux d'études ont donc travaillé séparément mais en provoquant quelques interactions afin de se tenir informés des avancées des missions. Deux des bureaux d'études ont également tenté de générer une certaine convergence de leurs premières préconisations en proposant eux-mêmes à leurs maîtrises d'ouvrage respectives d'organiser conjointement un atelier de travail. Par ailleurs, la volonté de faire converger les résultats des études a été exprimée à de multiples reprises par les élus municipaux et communautaires. Ainsi, ils ont justifié certains de leurs arbitrages par un objectif de concordance et de complémentarité entre les différentes études thématiques.

Bien que chaque bureau d'études ait tenté de maintenir une certaine fluidité dans les échanges entre les maîtrises d'ouvrage respectives, le retard accumulé dans les études – pour diverses raisons, à commencer par la réserve liée aux élections municipales et communautaires – a engendré des

tensions. Chaque référent au sein des maîtrises d'ouvrage a dès lors défendu « [son] bureau d'études »<sup>[54]</sup> dont le retard était à imputer au retard accumulé par les autres bureaux d'études. L'interdépendance importante entre des études aux thématiques et aux maîtrises d'ouvrage différentes a dès lors constitué une pierre d'achoppement qui s'est particulièrement manifestée pendant la phase d'opérationnalisation des préconisations.

À Méridion, pas moins de trois bureaux d'études devaient, selon le cahier des charges de leurs missions respectives, réaliser des propositions de montage opérationnel. Pourtant, la commande politique tendait plutôt à favoriser l'intégration entre projets et, si possible, aboutir à un montage unique pour les opérations relatives aux logements, aux commerces et aux espaces publics. Mais, dans les faits, la conception du montage opérationnel unique par les trois bureaux d'étude est semblable à un jeu de mikado composé de deux maîtrises d'ouvrages différentes, des chevauchements de compétences multiples et d'une imbrication spatiale des éléments thématiques propres à un centre-ville (Dupuy Le Bourdellès, 2022<sup>[55]</sup>).

Un exemple de cette difficulté est celui des immeubles d'habitation avec un rez-de-chaussée commercial qui a fait émerger un point de conflictualité. La CA reproche à la ville et à son prestataire de ne pas avoir établi de schéma directeur concernant les locaux commerciaux, car, de ce fait, le bureau d'études sur la thématique de l'habitat ne peut élaborer sa part du montage sans savoir si les locaux commerciaux doivent être conservés ou transformés, ce qui relève des prérogatives d'urbanisme de la ville. Ainsi, la conflictualité se renforce entre les services techniques de la ville et ceux de la CA, qui se renvoient la responsabilité du manque d'arbitrage politique et du retard des études de « leur » prestataire.

L'appropriation de la question commerciale est aussi un sujet de rivalités à Septentrion Agglomération, où le problème est envisagé d'une façon très segmentée. Dans ce cas, la CA, qui est compétente en matière de politique locale du commerce, met en place un « observatoire des dynamiques commerciales » visant à acquérir des éléments de connaissance sur l'offre commerciale (implantations, difficultés, adaptation, etc.). Quatre mois après, la municipalité de Septentrion-la-Vieille crée un « observatoire du commerce » permettant d'acquérir des connaissances sur les locaux commerciaux et d'orienter la stratégie et le règlement commercial de la ville. Parallèlement, la CA lance une étude préopérationnelle d'OPAH-RU dont le cahier des charges requiert un volet commercial, notamment afin d'envisager la mutation des locaux vacants et d'étudier les modalités d'accès aux logements dans les étages supérieurs des immeubles mixtes. Toujours dans la même période, l'EPARECA<sup>[56]</sup> soutient la ville de Septentrion-la-Vieille dans le lancement d'une mission d'étude sur une galerie commerçante qui reproduit à nouveau un diagnostic du potentiel commercial du centre-ville. En l'occurrence, le problème relevant théoriquement d'un même secteur – celui du commerce – est scindé selon des secteurs auxquels il est rattaché : à la politique économique et à l'habitat pour la CA ; à l'urbanisme et au foncier pour la commune. Cette division du problème se poursuit ensuite dans le rapport à l'AMO, chacune des dimensions étant envisagée isolément et confiée à un prestataire différent. *In fine*, trois recensements des locaux commerciaux ont été simultanément réalisés dans le centre de Septentrion-la-Vieille, sans qu'ils soient interopérables ou étudient systématiquement les mêmes indicateurs.

La phase d'études correspond à ce que Jean-Jacques Terrin (2014<sup>[57]</sup>) qualifie « d'entreprise-projet » dans laquelle la participation de la plupart des intervenants est éclatée, éphémère et fractionnée, alors qu'ils n'ont bien souvent pas participé au processus au préalable (méthodes de travail, élaboration d'objectifs communs, etc.). Cette phase est également révélatrice d'une segmentation sectorielle dans le cadrage du problème de la « dévitalisation » du centre-ville. Cette segmentation s'explique d'abord par un rapport sectoriel à l'action et au problème dans la construction même de la commande publique qui tend à préférer une division thématique des missions d'AMO<sup>[58]</sup>. La constitution du programme national ACV en cinq axes thématiques tend à conforter la segmentation classique du problème public des centres-villes « dévitalisés ». Ensuite, la phase d'études montre le rapport institutionnel à la commande des missions d'AMO : chaque acteur ayant institutionnellement la compétence sectorielle, ou essayant de se l'approprier exclusivement, prend en charge le cahier des charges et le pilotage de l'étude. De ce fait, une pluralité d'études sectorielles (voire plusieurs études relatives au même secteur), dirigées par des institutions différentes, a été réalisée plutôt qu'une étude ensemble.

À Septentrion comme à Méridion, l'État se trouve en retrait, de prime abord. Les techniciens des DDT(M) et de l'ANAH centrale interviennent dans un rôle de conseil et influencent peu le contenu des OPAH-RU, par exemple. En revanche, les services de la préfecture de département et spécifiquement les référents nommés par les préfets – qui ne sont jamais présents physiquement dans l'enquête par observation – sont en rapport direct avec les chefs de projet ACV. À Septentrion, mais surtout à Méridion, les chefs de projet ACV mettent en avant les pressions dont ils font l'objet de la part des référents préfectoraux pour tenir le calendrier du programme – jalonné par les diverses instances locales – et pour s'inscrire dans les appels à projet et à manifestation d'intérêt nationaux.

## La rétention d'informations : une technique au service de la défense des intérêts institutionnels

Alors que la commande publique des missions d'AMO s'est traduite par une division sectorielle et institutionnelle, la phase de diagnostic a abouti à des constats consensuels. Cependant, la poursuite des études avec la phase d'opérationnalisation constitue le point culminant des tensions interinstitutionnelles entre les services techniques. Les acteurs publics ont recours à des stratégies de rétention d'informations qui leur permettent de défendre leur institution, soit en soutenant la légitimité du projet dont ils ont la maîtrise d'ouvrage afin de le « faire avancer », soit en mettant en avant leur monopole d'expertise sur le secteur d'action publique.

Les techniciens de la CA Septentrion Agglomération ont, par exemple, cherché à imposer le projet d'OPAH-RU auquel la CA est contrainte dans le cadre de la mise en place d'une ORT<sup>[59]</sup>. Afin de minimiser les résistances de la part des communes, la CA demande à son AMO de passer sous silence les éléments qui, au sens de ses techniciens, pourraient susciter une conflictualité. L'objectif alors évoqué est d'éviter de freiner davantage le projet dans lequel les deux communes concernées sont attentistes, voire frileuses. Par exemple, la situation urbaine, immobilière et sociale du centre de Septentrion-la-Neuve est bien plus dégradée que celui de Septentrion-la-Vieille, nécessitant – d'après l'AMO de la CA – des subventions publiques plus importantes aux propriétaires. Mais la CA veille à ce que les élus de cette dernière commune n'aient pas connaissance des montants alloués à l'autre en séparant l'ensemble des réunions d'arbitrage : « Bon [Septentrion-la-Neuve], on peut comprendre qu'ils aient besoin de s'approprier les dossiers vu que l'équipe vient de changer [lors des élections municipales de 2020]. Mais [Septentrion-la-Vieille], tout le monde est reconduit, on les a relancés, mais ils nous ont dit qu'ils avaient d'abord besoin de définir leur stratégie... C'est pas comme si ça fait six ans qu'ils étaient élus [rires] ! [...] Sauf que de notre côté, il faut absolument qu'on avance, ça a été confirmé par notre élue, ça a été rappelé par l'État. Donc on va avancer seuls, on va faire notre tambouille et puis les villes, on ira leur demander une signature à la fin »<sup>[60]</sup>.

À Septentrion Agglomération, les techniciens de la CA considèrent que ceux de la commune de Septentrion-la-Vieille manquent de compétences en matière d'urbanisme et de foncier. Ils mentionnent leur incapacité à mener à leur terme des procédures, et se moquent entre eux de leurs bêtises. Pour eux, ces différents échecs ont convaincu les élus municipaux que la mobilisation d'outils coercitifs était trop complexe et donc à proscrire. Bien que les OPAH-RU prévoient théoriquement la mise en place d'outils coercitifs, les techniciens de la CA noient le poisson dans les réunions avec les techniciens et les élus communaux de Septentrion-la-Vieille, dès lors que ces derniers ont émis des réserves. Ils demandent à leur prestataire d'AMO de ne plus mentionner la

nécessité d'une action foncière dans le cadre d'une OPAH-RU, de façon à éviter la remise en cause du projet par la municipalité. En fin d'étude, lorsqu'une intervention coercitive est finalement évoquée dans le projet de convention, les techniciens intercommunaux se montrent pessimistes : « déjà, on va essayer qu'ils valident l'incitatif ; ensuite, on verra s'ils s'en aperçoivent [...] On leur dira que c'est de l'affichage parce que, de toute façon, ils n'ont pas la capacité d'avoir une action sur le foncier au niveau de la ville »<sup>[61]</sup>.

Les démarches intentionnelles de rétention d'informations peuvent aussi servir à préserver le monopole d'expertise des institutions. Par exemple, à Méridion, les techniciens de la CA ignorent volontairement les courriels des techniciens de la ville afin d'éviter de leur transmettre les documents d'étude non finalisés et d'avoir à les associer dans leur finalisation. Ils craignent que les services techniques de la ville profitent de cette occasion pour faire avancer les intérêts de leur institution au détriment de ceux de la CA. De même, le service habitat de la CA refuse de rencontrer les services déconcentrés de l'État – qui constitue le principal financeur de l'OPAH-RU – en présence de la directrice de projet ACV de la ville. Pour se justifier, un besoin de clarification est évoqué : « On ne sait plus vraiment qui fait quoi, les limites entre les missions sont très compliquées »<sup>[62]</sup>. La CA se repose sur sa légitimité institutionnelle à traiter des sujets relatifs à l'habitat, bien que la direction de projet ACV ait, théoriquement, un rôle thématiquement transversal. Dans le sens inverse, les services techniques de la ville de Méridion ont une connaissance très fine de leur territoire d'intervention et des projets qui ont cours. En matière d'habitat, ils contactent eux-mêmes des porteurs de projets et les font aboutir, le tout sans en informer les services techniques de la CA, pourtant dotée de la compétence institutionnelle en matière d'habitat. Sur certains immeubles, les services techniques de la ville ont indiqué à ceux de la CA qu'ils avaient des vellétés d'intervention mais en refusant d'en révéler la nature. De même, la ville élabore seule et sans discussion préalable avec les techniciens de la CA la décision de mettre en place une concession d'aménagement, ce qui constitue une intervention majeure, le plus souvent articulée à l'OPAH dont la CA est le maître d'ouvrage. Par exemple, une technicienne chargée de l'habitat à la CA raconte l'altercation qui l'a opposée à la chargée de mission au commerce de la ville au sujet du devenir d'un immeuble dégradé dans une rue commerçante de Méridion : « L'autre fois, elle est montée jusqu'au siège [de la CA] pour bondir dans mon bureau en me disant : "Comment ça se fait que tu sois au courant pour le projet de la rue [X] ? Comment tu sais que ce sera du logement ?". Moi, je lui ai dit : "Bah ! Le bailleur social a déposé sa demande de subvention, forcément ça va être du logement et je vois pas en quoi c'est un problème". "Non, mais tu n'as pas le droit de savoir, c'est un projet secret-défense !" Alors bon, à un moment donné, j'ai envie de dire qu'on a un gros problème de partage d'information, surtout sur un projet où, nous, on va aller mettre des billes. C'est vraiment très compliqué de travailler avec eux... »

Ce phénomène de rétention d'informations de la part des techniciens peut être relié à une forme de revendication de leurs monopoles d'expertise respectifs, de ce qu'ils considèrent comme leur seule légitimité à agir, pour certaines compétences, sur un même territoire. La défense des intérêts de leurs institutions passe, notamment, par un maintien de ce qu'ils considèrent comme leurs périmètres de compétences exclusifs. À Méridion, les études et les arbitrages politiques qui en sont issus génèrent d'importantes tensions interagences parmi les personnels techniques mutualisés et non mutualisés. Ces tensions peuvent être interprétées comme des conflits interinstitutionnels, dans le sens où elles se cristallisent autour des agents les plus marqués comme appartenant à l'une ou à l'autre des collectivités. Par ailleurs, les acteurs techniques se positionnent publiquement de façon à influencer sur les arbitrages politiques pour défendre les prérogatives et les intérêts de chacune de leurs institutions d'appartenance. À Septentrion, il n'existe pas de conflit interagences de la sorte, mais certains d'entre eux préfèrent élaborer le programme sans collaborer avec les autres institutions, craignant qu'elles ne le freinent ou ne le modifient. Cette conflictualité et ces phénomènes de rétention d'informations ont des conséquences directes sur la construction opérationnelle du projet d'urbanisme par les bureaux d'études comme par les acteurs publics locaux. Ceci constitue un exemple de la façon dont les modalités organisationnelles (et en l'occurrence les ruses destinées à accélérer et à orienter le projet tout en défendant leur monopole d'expertise) transforment l'élaboration du projet d'urbanisme et l'intervention sur la matérialité *in fine*.

## Le recours au droit commun, un frein au « mode projet » ?

Le programme national ACV est principalement fondé sur une mobilisation concomitante des dispositifs opérationnels et financiers relevant du droit commun – à l'inverse des financements affectés aux projets de rénovation urbaine, par exemple. La quasi-totalité des dispositifs repose sur une validation par l'État *largo sensu*, qu'il s'agisse de ses administrations centrales, de ses agences ou de ses services déconcentrés. Dès lors, le rôle de la contrainte législative, réglementaire et financière exercée par le cadre national sur les acteurs publics locaux dans la tendance à la sectorisation est questionnable. À titre d'exemple, le principal outil mobilisé en matière d'habitat dans le cadre d'ACV, l'OPAH<sup>[63]</sup>, est un dispositif de droit commun. Existant depuis 1977, il a souvent été mis en œuvre par les collectivités locales qui en maîtrisent donc les codes. Règlementairement, il repose sur une contractualisation entre une collectivité locale – intercommunalité et/ou commune – et les services déconcentrés de l'État et de l'ANAH, représentés par le préfet de département, auxquels sont souvent associés d'autres partenaires facultatifs. Par ailleurs, les collectivités locales sont invitées à mobiliser simultanément et en cohérence leurs différentes compétences pour concourir à la « revitalisation » du centre-ville.

La convention-cadre ACV – le plus souvent transformée en convention d'ORT par la suite – est un outil contractuel relativement semblable à celui de l'OPAH-RU : l'État, la commune et la CA constituent les signataires obligatoires, tandis que les autres acteurs peuvent être ajoutés de façon facultative, selon leur contribution. Une fois la convention-cadre signée – selon un modèle imposé par l'ANCT –, les services déconcentrés de l'État sont chargés de surveiller l'avancée des travaux. Dans le cas de Méridion, les services préfectoraux ont ainsi exercé une contrainte sur la ville, chargée de la coordination des travaux, pour hâter la transformation de la convention-cadre en convention d'ORT. Néanmoins, l'ORT doit obligatoirement intégrer des actions dans le secteur de l'habitat ; il s'agit du seul secteur indispensable tel qu'en dispose la loi. L'habitat étant une compétence relevant de la CA, la ville de Méridion a dès lors commencé à attribuer le retard de l'ensemble du projet aux techniciens et au bureau d'études relevant de la CA.

À Méridion, la complexité du rapport sectoriel et institutionnel de l'État au programme ACV et aux collectivités locales qui le portent a, de nouveau, généré une montée des tensions entre les services techniques de la CA et de la ville. En effet, l'ANAH finance la moitié des frais afférents au poste de direction de projet ACV, employé par la ville, qui doit théoriquement assurer la coordination de l'ensemble des secteurs concernés par le programme ACV. En conséquence, l'ANAH a refusé de verser à la CA la subvention à laquelle elle prétendait au titre de l'étude préopérationnelle d'OPAH-RU, concernant uniquement le secteur de l'habitat, arguant du fait qu'elle ne souhaitait pas financer un doublon d'ingénierie sur le même territoire. À cette occasion, les services techniques de la CA ont appris que le directeur général des services (DGS) mutualisés pratiquait un jeu de vases communicants entre les budgets de la ville-centre et de la CA qui, en l'occurrence, se faisait en leur défaveur. Ce micro-événement est venu à nouveau renforcer la conflictualité existante à Méridion entre les services techniques de la ville et ceux de la CA. Au moment de définir la clé de répartition des financements entre la ville et la CA pour la mise en œuvre de l'OPAH-RU, cette conflictualité liée à la concurrence pour la captation des financements provenant de l'État central a influencé la teneur des négociations : « Le fait que l'ANAH prenne en charge une grande partie des frais de suivi-animation [de l'OPAH-RU], je l'ai bien en tête. Mais ça, c'est la théorie. Dans la pratique, le poste de [chef ACV de la ville de Méridion] étant financé sur ces crédits à la ville, il va pas nous rester grand-chose à nous, Agglo » (technicien du service habitat de la CA Méridion Agglomération).

Le sentiment des techniciens de Méridion Agglomération que leur institution était lésée dans la répartition des financements émanant de l'État les a placés

dans une position défensive. Dès lors, la construction du montage financier a donné lieu à une concurrence interinstitutionnelle dans laquelle la CA requiert de son AMO qu'il consolide ses positions par son expertise technique : « Il faut qu'on soit prudents parce que je sais pas ce qu'ils sont en train de nous faire à la ville, mais il faut vraiment qu'on se blinde »<sup>[64]</sup>. Par exemple, en amont des négociations, les services techniques de la CA vont remanier la clé de répartition proposée par le bureau d'études afin de réduire les coûts d'investissement affectés à leur institution. Ce faisant, ils augmentent leurs marges de négociation afin d'anticiper d'éventuelles manœuvres des services techniques de la ville. À Méridion, la phase d'études, le contexte spécifique de mutualisation partielle des services techniques et des élus apporte de la complexité ; la conception de l'OPAH-RU aura contribué à instiller une relation de défiance entre les services techniques de chacune des institutions et, au sein de chacune d'entre elles, entre personnels mutualisés et non mutualisés.

Dans l'agglomération de Septentrion, la répartition des arbitrages stratégiques et opérationnels ainsi que les financements qui leur sont associés dans le cadre de l'OPAH-RU suivent strictement la répartition institutionnelle des compétences. D'une part, la CA décide de son côté de prendre en charge des initiatives visant à la qualité du logement et à son occupation sociale (soutien à l'accession à la propriété, modalités de conventionnement social, etc.). D'autre part, les communes prennent la charge des postes concernant l'aspect visible du bâti et de l'environnement urbain, intégré dans ses compétences en matière d'urbanisme (maintien des locaux commerciaux, réaménagement des espaces publics, subvention au ravalement de façade, etc.). Schématiquement, la CA s'occupe de l'usage (du contenu) et de la qualité du logement au travers de sa compétence en matière d'habitat et d'énergie ; les communes se chargent de la matérialité (du contenant), notamment visible depuis l'espace public, légitimée par sa compétence en matière d'urbanisme. Toutefois, l'un et l'autre ne sont pas nécessairement pensés en articulation. Cette ligne de partage suit également celle des financements de l'ANAH.

À Septentrion-la-Neuve, quatre ans d'études ont permis de faire émerger un projet urbain pour le centre-ville dans le cadre du NPNRU, dont la CA est la porteuse institutionnelle quand la municipalité en est la donneuse d'ordres officielle. Toutefois, la double alternance (municipale et intercommunale) qui se produit en 2020 aboutit à sa remise en cause. Les objectifs pour la future OPAH-RU sont élaborés dans les mois suivant l'élection municipale. À la demande des techniciens de la CA, la programmation en matière d'habitat du NPNRU n'est pas prise en compte puisque la CA ne souhaitait pas mettre la nouvelle municipalité devant le fait accompli, alors que cette dernière avait remis en cause le projet élaboré sous la précédente mandature. Finalement, l'ambition d'une mise en cohérence de la programmation en matière d'habitat entre le NPNRU et ACV (au travers de l'OPAH-RU) est définitivement abandonnée par la CA : l'objectif est que la remise en cause de l'un des programmes nationaux ne retarde pas davantage le second. Tout au long de l'élaboration du projet ACV, les techniciens de la politique de la ville et du renouvellement urbain qui pilotent le NPNRU n'ont, de toute façon, pas été associés. La question de la cohérence et de l'articulation des dispositifs nationaux portant sur des territoires et des secteurs similaires reste, en l'occurrence, volontairement impensée. Afin de prévenir d'éventuelles tensions avec la ville, la CA fait d'elle-même le choix d'évacuer la question en considérant que l'action sur l'habitat privé peut ne pas être considérée comme intégrée à l'opération de renouvellement urbain.

Finalement, dans les cas étudiés, le cadre national tend à renforcer la sectorisation du fait des outils financiers de droit commun – eux-mêmes sectorisés – que l'État et ses agences mobilisent dans leur contribution à ACV. En addition, il existe une forte inertie parmi les collectivités locales qui les incitent à contourner les difficultés que poserait une négociation sur leurs interventions respectives dans le cadre du projet. Leurs acteurs ont donc tendance à se référer à la division institutionnelle préexistante des compétences pour éviter la conflictualité et « faire avancer » le projet d'urbanisme, quitte à ce que l'intervention des différentes collectivités ne soit pas nécessairement élaborée de façon contemporaine, ni avec un souci de cohérence.

## Conclusion

À la lumière de ces études de cas – représentatives de l'apprentissage du projet, au regard d'autres projets ACV observés dans le cadre de la CIFRE –, il semble que l'injonction au « mode projet » qui transcenderait la sectorisation thématique et la diversité des acteurs institutionnels ne soit quelque peu utopique. Au contraire, la construction du projet ACV par les acteurs publics locaux se fait de façon sectorisée. Plusieurs causes peuvent être attribuées au décalage important entre le discours normatif du « mode projet » porté nationalement et les pratiques des acteurs publics locaux. D'une part, la sectorisation conserve un poids inertiel qui détermine notamment une division thématique dans la vision du problème et l'élaboration du projet d'urbanisme, dès le début de celui-ci ; le rapport à l'AMO en témoigne. La division thématique se double d'une division institutionnelle qui vient renforcer la sectorisation. Par la conflictualité qui émerge au fil de l'élaboration du projet d'urbanisme, chaque acteur institutionnel défend son monopole d'expertise et son champ de compétences, tel que la loi les a définis : secteurs et acteurs institutionnels tendent à se superposer l'un l'autre. Toutefois, l'injonction à l'apprentissage du mode projet dans le cadre d'ACV n'est pas non plus sans effet : l'émergence de points de conflictualités, comme dans le cas de Méridion, témoigne de l'existence de négociations des limites sectorielles qui n'auraient pas nécessairement eu lieu en son absence.

Ces antagonismes sont d'autant plus nombreux et marqués que le « projet du projet » (Terrin, 2014<sup>[65]</sup>) n'a pas été pensé au-delà de son architecture organisationnelle, imposée par l'État central. Au contraire, il a imposé un certain nombre de contraintes aux collectivités locales sans nécessairement fournir un cadre favorable à ce type de démarche, alors que ces institutions y étaient peu acculturées. Par ailleurs, le poids du cadre national dans la sectorisation opérée par les acteurs publics locaux semble déterminant. Dans le droit commun, par la répartition des compétences entre acteurs publics locaux que l'échelon national fixe législativement, mais aussi par les ressources financières que l'État, dans toutes ses composantes, alloue selon une structure hautement sectorisée, le cadre national renforce le diptyque secteur / acteur institutionnel. L'injonction nationale à la transversalité apparaît donc paradoxale à cet égard.

Finalement, l'apprentissage du projet est un vecteur de transformation du gouvernement des territoires. Les acteurs locaux portent un regard favorable sur celui-ci et valorisent les processus, en tant que tels, que le projet amorce. Au travers d'ACV, l'État central étend spatialement le champ de la gouvernance par projet aux villes petites et moyennes. Il reconfigure ainsi ses capacités d'intervention dans ces territoires en y déployant des modalités du gouvernement à distance, au travers de l'imposition du dispositif de projet d'urbanisme. Néanmoins, les hypothèses d'une velléité de la part de l'État central de renforcer sa position dans le champ institutionnel ou de dispositions favorables à l'égard du projet d'urbanisme semblent insuffisantes. ACV pourrait également témoigner de transformations bien plus larges encore de la vision de l'aménagement du territoire porté par l'État central.

[1] Harvey D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, vol. 71, n° 1, p. 3-17.

[2] Pinson G. (2009). *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po. Académique.

[3] Ximenez A. (2023). « Urbanisme et réflexivité. Un diagnostic critique du champ du projet en urbanisme, de la recherche aux pratiques professionnelles », thèse de doctorat en Aménagement et Urbanisme, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne.

[4] Epstein R. (2013). *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

[5] Arab N. (2018). « Pour une théorie du projet en urbanisme », *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*,

n° 56(1), p. 219-240.

- [6] Arab N. (2007). « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme », *Management Avenir*, n° 12, p. 147-164.
- [7] Bataille N. (2020). « Experts et consultants au service de l'action publique locale : une approche pragmatique du travail de l'ingénierie privée », thèse de doctorat en Aménagement et Urbanisme, Université de Tours, 636 p.
- [8] Gardère E. (2012). « Communication organisationnelle et logiques d'acteur en mode projet. Du modèle entrepreneurial à la gouvernance publique », mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université Bordeaux-Montaigne.
- [9] Direction générale de l'administration et de la fonction publique. (2019). *Diffuser la culture du mode projet dans la fonction publique*, Paris, ministère de l'Action et des Comptes publics, p. 8.
- [10] Pointereau R, Babary S, Devinaz GL, De la Provôté S. (2022). *910 : Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs : entre enthousiasme et frustrations*, rapport d'information, Paris, Sénat.
- [11] Ce constat est variable d'une ville moyenne à l'autre, sans nécessairement de lien avec sa taille. Si certaines d'entre elles sont identifiées comme particulièrement démunies en ingénierie publique – la Banque des Territoires a ainsi priorisé son accompagnement dans le cadre d'ACV sur une liste de 98 communes –, d'autres peuvent compter sur le relais d'acteurs locaux, à l'instar des agences d'urbanisme (Belfort, Saint-Omer, Quimper, Châlons-en-Champagne, etc.).
- [12] Roudier É. (2019). « La territorialisation des projets et de l'action publique locale dans les villes moyennes. Une approche à partir des projets de pôles gares », thèse de doctorat en Aménagement et Urbanisme, Université Paris-Est.
- [13] Dormois R, Fol S, Mondain M. (2021). « L'impossible mise à l'agenda du problème des villes en décroissance en France? » dans Béal V, Cauchi-Duval N, Rousseau M (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, p. 37-66.
- [14] Muller P. (2014). « Secteur » dans Boussaguet L, Jacquot S, Ravinet P (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4<sup>e</sup> édition, Paris, Presses de Sciences Po, p. 591-599.
- [15] Crozier M, Friedberg E. (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 500 p.
- [16] *Op. cit.*
- [17] *Op. cit.*
- [18] Muller P. (2005). « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 155-187.
- [19] *Op. cit.*
- [20] Halpern C. (2015). « Aux frontières de l'action publique : l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », dans Jacquot S, Boussaguet L, Ravinet P (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 57-84.
- [21] Cordier M. (2011). « De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée », thèse de doctorat en Aménagement et Urbanisme, Université Paris-Est, 518 p.
- [22] Driant JC. (2015). *Les politiques du logement en France*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, La Documentation française, 200 p.
- [23] Convention industrielle de formation par la recherche. Cette thèse a également bénéficié du soutien de L'Union sociale pour l'habitat, de l'Agence nationale de l'habitat et de la Fondation Palladio.
- [24] Une partie de ces données sont soumises à des accords de confidentialité, c'est la raison pour laquelle les villes seront totalement anonymisées.
- [25] Alam T, Gurruchaga M, O'Miel J. (2012). « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, vol. 3, n° 87, p. 155-173.
- [26] *Op. cit.*
- [27] Les termes de « revitalisation » et de « dévitalisation » sont employés comme des emprunts.
- [28] Issu de la présentation nationale du programme Action cœur de ville. [\[En ligne\]](#).
- [29] *Op. cit.*
- [30] Issu du *Guide du programme national Action Cœur de Ville – Édition 2019*, ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, p. 3-4.
- [31] Issu de la présentation nationale du programme Action cœur de ville. [\[En ligne\]](#).
- [32] Issu du *Guide du programme national Action Cœur de Ville – Édition 2019*, ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, p. 7.
- [33] Action cœur de ville a été renouvelé pour une seconde phase, de 2023 à 2026.
- [34] Discours d'Emmanuel Macron, président de la République, lors de la clôture de la quatrième rencontre nationale d'Action cœur de ville, Paris, 7 septembre 2021.
- [35] Déclaration d'Emmanuel Macron, président de la République, sur le renforcement de la présence de l'État dans les territoires, Château-Gontier, 10 octobre 2022.
- [36] Dauge Y. (2016). *Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés*, Paris, rapport au Premier ministre.
- [37] Agence nationale de l'habitat.
- [38] *Op. cit.*
- [39] Direction départementale des territoires (et de la mer).
- [40] Ministère de la Cohésion des territoires. (2020). *Guide du programme national Action Cœur de Ville*, Paris, ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, p. 14.
- [41] *Ibid.*, p. 17.
- [42] Programme national de rénovation urbaine.
- [43] Dotation de soutien à l'investissement local.
- [44] L'ANAH, quant à elle, a modifié à la marge son règlement général au bénéfice des villes Action cœur de ville ; la plupart des financements sont priorisés mais ne sont pas, à proprement parler, nouveaux.
- [45] Ministère de la Cohésion territoriale (2020). *Guide du programme national Action Cœur de Ville*, Paris, ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, p. 18).
- [46] *Op. cit.*
- [47] *Op. cit.*

- [48] *Op. cit.*
- [49] Nouveau programme national de renouvellement urbain.
- [50] Terrin JJ. (2014). *Le projet du projet. Concevoir la ville contemporaine*, Marseille, Parenthèses, 282 p.
- [51] Dont l'émergence a pu être analysée comme la réponse à un objectif, de la part des maîtres d'ouvrage, d'amélioration des performances du projet dans les phases préalables de son élaboration (Terrin, 2014, *op. cit.*).
- [52] Blatrix C. (2009). « La démocratie participative en représentation », *Sociétés Contemporaines*, n° 74, p. 97-119.
- [53] Extrait de la convention Action cœur de ville de Méridion.
- [54] Plutôt que de faire référence aux thématiques attachées aux études, les services techniques employaient plus souvent entre eux les expressions « mon/ton bureau d'études » ou « mon/ton étude ».
- [55] Dupuy Le Bourdellès M. (2022). « Action cœur de ville et le "mikado" territorial : imbrications spatiales et institutionnelles d'un programme d'action publique en ville moyenne » dans Demaye-Simoni P (dir.), *Cohésion des territoires : de nouveaux mots pour panser les maux*, Paris, Berger-Levrault, p. 239-257.
- [56] Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (1998-2019).
- [57] *Op. cit.*
- [58] En cela, le constat fait pour le cas étudié est valable dans la plupart des autres villes concernées par le programme national Action cœur de ville comme j'ai pu le constater en analysant, dans le cadre de la CIFRE, les cahiers des charges produits.
- [59] Défini par le Code de la construction et de l'habitation (art. L303-2) comme ayant « pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire », l'ORT fait l'objet d'une convention entre l'État, une intercommunalité et une commune qui comporte des effets juridiques, notamment en matière d'urbanisme.
- [60] Propos d'un technicien, CA Septentrion Agglomération.
- [61] Propos d'un technicien, CA Septentrion Agglomération.
- [62] Propos du directeur du service habitat de la CA.
- [63] Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat sont un dispositif contractualisé par une intercommunalité avec l'État et l'Agence nationale de l'habitat. Grâce au financement d'une ingénierie en suivi-animation, elles visent à accompagner les propriétaires de logements éligibles dans l'élaboration d'un projet de travaux d'amélioration de l'habitat et dans la sollicitation de subventions pour les financer.
- [64] Propos d'un directeur technique de Méridion Agglomération.
- [65] *Op. cit.*
-