

La gouvernance urbaine en pratique

Rapport final du réseau Interact

« Les techniciens ont commencé à comprendre que les difficultés du travail en partenariat s'expliquaient dans une large mesure par des failles dans la manière de l'aborder. Qui plus est, et c'est peut-être le plus important, ils sont maintenant plus ouverts à remettre en question leur propre façon de penser et d'agir. »

[Interact]

est un réseau thématique de l'Action Clé "Ville de demain et Patrimoine culturel" dans le cadre du 5ème programme cadre de recherche de l'Union Européenne.



I. Contexte de la gouvernance	p 5
Pourquoi avons-nous besoin de gouvernance: villes en transition ?	p 6
Interact : qui sommes-nous et comment avons-nous travaillé ?	p 6
L'état d'esprit Interact : du pragmatisme à l'analyse critique	p 7
À propos de ce rapport : principaux messages dans une perspective critique	p 10
Message aux gouvernements nationaux : le partenariat avec vos métropoles est logique	p 10
2. Questions posées par la gouvernance	p 13
Le ciment qui soude la gouvernance : une vision	p 13
La formule gagnante : le partenariat Etat/région/ville	p 13
Penser l'avenir de la ville réelle : la question des limites de la ville	p 14
Tout ne dépend pas d'une stratégie globale : faire fonctionner la gouvernance de proximité	p 15
La gouvernance dans la ville : se confronter à la réalité	p 16
La participation des citoyens aux projets urbains : rhétorique et réalité	p 17
Leadership, consensus et conflits : Tom Peters ou Machiavel ?	p 20
Le fonctionnement du partenariat : remplissez bien vos missions ou ne faites rien	p 22
Quand tirerons-nous donc les leçons des expériences passées ?	p 24
3. Interact, véhicule d'apprentissage transnational	p 25
Annexe 1 – Coordonnées des membres d'Interact	p 27
Annexe 2 – Liste des études de cas des 12 villes	p 33
Annexe 3 – Liste des échanges de fonctionnaires	p 34

I. CONTEXTE DE LA GOUVERNANCE

Pourquoi avons-nous besoin de gouvernance: villes en transition ?

L'environnement dans lequel les villes se développent et mettent en œuvre leur stratégie a connu une évolution spectaculaire ces trente dernières années. Cette évolution va se poursuivre. De ce fait, le rôle de nombreuses villes d'Europe occidentale a également changé. Elles ne sont plus le cœur d'une société industrielle, mais jouent de plus en plus un rôle de centre tertiaire supérieur, qui offre des services liés aux connaissances, des infrastructures culturelles et un "mode de vie" dans une ère d'abondance post-industrielle. Les villes des nouveaux États membres de l'Union Européenne suivront sans doute la même trajectoire.

La mondialisation de l'économie a renforcé l'importance de la concurrence entre les territoires.

Pour asseoir un rôle économique durable dans l'économie mondiale, attirer des activités à forte valeur ajoutée et des personnes compétentes, les villes doivent être compétitives. L'accès à un aéroport international, une masse critique d'équipements commerciaux, culturels et de congrès, une forte activité de R&D dans les universités locales, un environnement et un mode de vie de qualité, tout ceci constitue désormais des facteurs de succès vitaux pour les grandes villes.

La concurrence entre les territoires rend plus nécessaire que jamais l'établissement de partenariats « verticaux » plus solides entre les métropoles, les régions et les États – et l'UE –, une métropole ne pouvant plus désormais être compétitive par sa seule propre action. Il reste toutefois difficile, tant sur le plan politique que de l'organisation, d'établir des partenariats et des relations de collaboration entre les différents niveaux de gouvernement.

L'importance croissante de la concurrence entre les territoires a également donné naissance à des stratégies globales qui abordent la métropole dans son ensemble, plutôt que les quartiers qui la composent. Ce phénomène soulève des questions sur les limites administratives des villes. Ces limites ne sont pas reconnues par les principaux acteurs de l'économie mondiale. Ces derniers considèrent plus simplement une entité métropolitaine, constituée de la ville centre et de ses satellites économiques et résidentiels. **Alors qu'une gouvernance métropolitaine émerge, les tensions politiques et les dif-**

ficultés d'organisation liées à la mise en place de cette coopération s'avèrent aussi marquées qu'auparavant.

Parallèlement à ce mouvement de définition d'une stratégie globale pour la métropole, la tendance est aussi à la territorialisation des politiques au niveau de territoires plus locaux. En effet, la progression de la richesse n'a pas éliminé la pauvreté et les inégalités sociales : ces territoires doivent pouvoir bénéficier de réponses adaptées, qui répondent à leurs besoins spécifiques. On pourra avancer que la puissance croissante de l'économie mondiale, la restructuration économique qui l'accompagne et l'augmentation des migrations résultant de la libéralisation des marchés de la main-d'œuvre ont renforcé les dynamiques socio-économiques qui mènent aux inégalités sociales. De nombreuses métropoles européennes se caractérisent de plus en plus par un marché du travail à deux niveaux, où la croissance des emplois à rémunération élevée se conjugue à celle des emplois mal payés, souvent précaires ou temporaires. Dans le même temps, l'importance accrue donnée à la compétitivité des territoires et à la création de conditions favorables aux dynamiques économiques, renforcée par la "nouvelle gestion du secteur public", a suscité dans de nombreux pays la privatisation de certains services publics, la décentralisation interne d'autres, l'introduction de principes de marché dans la fourniture de services publics, l'alourdissement des contraintes pesant sur les dépenses publiques et la déréglementation des forces de marché. Toutes ces tendances ont pour conséquence une limitation des ressources des collectivités locales et donc de leurs choix politiques, pour s'attaquer aux inégalités sociales de manière systématique.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que trois décennies de renouvellement urbain ne soient souvent pas parvenues à produire des améliorations durables aux quartiers défavorisés. **Dans le nouveau contexte politique et financier, les villes explorent donc de nouvelles approches de la politique sociale. Cela aussi, entraîne une recherche de solutions fondées sur le partenariat.** Dans le même temps, une population de plus en plus éduquée et déterminée à faire valoir ses

revendications exige des droits accrus : le droit d'être consulté, de participer à la prise de décisions, de prendre part à la gestion des projets et des services et de juger ensuite la performance des administrations publiques. De nombreuses associations, qui représentent les différentes populations des villes, demandent également à s'asseoir autour de cette table. **De nouvelles approches de la politique sociale et des services publics trouvent par conséquent écho dans le développement de formes de partenariat avec les citoyens.**

Les politiques urbaines de développement économique et social évoluent toutes deux, à pas hésitants, vers un nouvel ensemble de partenariats : des partenariats verticaux avec différents niveaux de gouvernement, des partenariats métropolitains et la participation citoyenne. Toutefois, les administrations ont cessé d'être "unitaires" et de fournir elles-mêmes l'essentiel des services urbains. La privatisation, l'externalisation et la création d'agences publiques fait que **l'administration se trouve désormais au cœur d'un système de gouvernance avec des organisations publiques ou parapubliques.** La pression accrue sur les budgets publics et les stratégies de développement économique font que les acteurs du secteur privé apparaissent eux aussi comme des acteurs clés de la planification stratégique et de sa mise en œuvre.

Interact : qui sommes-nous et comment avons-nous travaillé ?

Interact est parti de l'analyse décrite ci-dessus, de la croissance inévitable du besoin de gouvernance dans le fonctionnement de nos métropoles, et du fait que cette gouvernance a souvent des résultats insatisfaisants. **L'objectif global du projet était de parvenir à une compréhension plus détaillée du potentiel et des limites de la gouvernance – entendue comme une manière de construire l'action collective, fondée sur la négociation et le partenariat – et d'identifier des moyens de la rendre plus efficace.**

Interact est d'abord un réseau de métropoles européennes, financé de 2002 à 2004 par la Commission Européenne dans le cadre du 5^e Programme Cadre de Recherche et Développement. Coordonné par le Grand Lyon, le réseau est constitué :

- De cadres responsables de la planification stratégique et de sa mise en œuvre dans les métropoles de Belfast, Birmingham, Brno, Budapest, La Haye, Gênes, le Grand Lyon, Malmö, Munich, Utrecht, Venise et Vienne.

Enfin, on assiste à une prise de conscience généralisée que notre société d'abondance est en train d'épuiser l'écosystème mondial Nous devons répondre aux enjeux de compétitivité et de lutte contre les inégalités sociales tout en réduisant la pression sur l'environnement. Ceci aura des implications économiques et sociales profondes. Par exemple, les entreprises ne seront plus libres de développer leurs activités aux dépens de l'environnement. De même, les politiques publiques fondées sur la croissance économique globale comme solution à l'inégalité sociale devront progressivement évoluer vers une redistribution plus équitable de la richesse existante. Cette évolution viendra à son tour se greffer sur les conflits d'intérêt et de pouvoir, existant entre les différents groupes de la société et donc, créer des tensions supplémentaires dans la gouvernance métropolitaine.

Ces tendances constituent quelques-uns des éléments qui font évoluer le contexte politique des métropoles. Toutes ces tendances, à leur manière, plaident pour davantage de gouvernance dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies, tout en rendant l'exercice plus complexe. Ce sont ces complexités qu'Interact s'est efforcé d'explorer.

- D'une Équipe de Formation composée de représentants du CNFPT-Rhône Alpes Lyon (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) et de l'École de la Gouvernance à l'Université d'Utrecht. Cette équipe a été chargée de réaliser des supports de formation à partir du projet. Elle a été rejointe par des responsables de formation d'un certain nombre de villes du réseau, pour que les produits de formation correspondent vraiment aux besoins des praticiens.

- La plupart des villes dès le début du projet et l'ensemble des villes dans un second temps ont eu recours à l'appui de chercheurs locaux. Ces derniers ont réalisé deux études de cas dans chaque ville. Chaque étude de cas a exploré de manière approfondie un projet stratégique de la ville, afin d'analyser de manière critique la manière dont ils étaient mis en œuvre en partenariat.

- D'un Comité scientifique constitué d'universitaires de l'Institut Polytechnique de Milan, de l'Institut Allemand pour les Affaires Urbaines (DIFU)

et du Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés français (LATTS). Le Comité scientifique avait pour rôle d'apporter un appui aux praticiens des villes et aux chercheurs locaux pour que les analyses soient conduites dans une perspective critique et une rigueur intellectuelle.

■ Du réseau Eurocités, premier réseau de Villes en Europe. Eurocités offre une plate-forme intéressante d'échange des expériences sur les questions urbaines et de dissémination des connaissances.

■ Chaque ville a organisé en moyennes cinq échanges de fonctionnaires avec les autres villes du réseau. Ces échanges ont donné aux cadres la possibilité d'étudier en détail la manière dont les autres villes abordent les questions de stratégie.

Des réunions se sont tenues dans chaque pays. Celles-ci comprenaient généralement des présentations de la ville hôte et d'une autre ville sur leurs études de cas, des visites de grands projets, des

L'état d'esprit Interact : du pragmatisme à l'analyse critique

Les techniciens des administrations locales sont responsables de la mise en œuvre des politiques et des projets. Pour y parvenir, ils doivent négocier et parvenir à des compromis, ce qui requière de l'habileté, et du pragmatisme.

Ces contraintes ne se prêtent pas facilement au développement d'un état d'esprit critique à même de mettre en cause des hypothèses fondées sur le "sens commun" pour tenir compte de la "réalité" sous-jacente. En outre, il peut s'avérer inconfortable d'avoir un état d'esprit critique. Celui-ci soulève des questions éthiques délicates sur le pouvoir, le conflit et les jeux d'acteurs – des questions qui, si elles sont mises au jour, peuvent porter atteinte à la confiance fragile établie dans le cadre d'une collaboration.

L'un des points forts d'Interact a été l'interaction entre les universitaires et les techniciens. Il est souvent arrivé que les chercheurs tirent de leurs études de cas des conclusions que les techniciens ont trouvées inconfortables. Le Comité scientifique, lui aussi, a souvent soulevé des questions délicates qui ont suscité des tensions chez les techniciens.

Alors qu'Interact analysait les problèmes de manière plus approfondie, il est devenu de plus en

ateliers axés sur des questions précises de mise en œuvre de la stratégie et/ou sur la gouvernance et des séances de préparation et de présentation des résultats d'Interact. Lors de chaque réunion, le Comité de pilotage s'est réuni séparément pour définir le programme de travail.

Les résultats d'Interact comprennent le présent Rapport final, un Guide de Terrain "gouvernance urbaine en pratique", 24 études de cas approfondies, des rapports d'échange de fonctionnaires, 13 Lettres d'information (une présentation du programme Interact et une par ville) et une vidéo, qui présente comment Interact s'est développé comme véhicule d'apprentissage transnational.

Pour les personnes désireuses d'en savoir plus sur Interact, le présent rapport présente, en annexe, les coordonnées détaillées des membres du réseau, les titres des 24 études de cas, la liste des échanges de fonctionnaires et l'adresse du site Internet d'Interact où se trouvent tous les résultats.

plus évident que la perspective "pragmatique" des techniciens ne pouvait répondre aux questions qui avaient justifié la création du réseau. Quelle est la raison de toutes ces tensions entre les partenaires dominants et les autres membres d'un partenariat ? Pourquoi la participation citoyenne constitue-t-elle souvent une expérience encore peu satisfaisante pour le grand public et pour les techniciens ? Pourquoi est-il tellement difficile de s'assurer que les populations défavorisées bénéficient aussi des projets économiques stratégiques ?

Interact a de plus en plus estimé que le recours à une perspective critique, aussi difficile et inconfortable soit-elle, pourrait aider les techniciens et leurs partenaires à mieux comprendre ces problèmes et à concevoir des solutions plus réalistes et plus efficaces pour progresser collectivement.

Par exemple, le point de départ des praticiens était que la participation des citoyens est, par définition, "une bonne chose". Cependant, l'analyse de cette question au cours du projet a commencé à faire ressortir de nouvelles perspectives. La participation peut ne pas toujours représenter une amélioration de la démocratie. La participation crée une arène dans laquelle les différents

groupes d'intérêt, disposant d'un accès différent au pouvoir et aux ressources, se disputent une position d'influence. Le fait que cette concurrence aboutisse à une amélioration des méthodes traditionnelles de démocratie représentative dépendra d'un certain nombre de critères dont, en particulier, la question de savoir qui bénéficie vraiment

de la participation et qui en est exclu. Les résultats bénéfiques ne peuvent être considérés comme allant de soi. Des questions critiques analogues ont commencé à se faire jour au sein d'Interact sur les questions de leadership, de construction du consensus et d'autres liées au travail en partenariat lui-même.

Cette perspective critique peut conduire à des mesures concrètes pour améliorer le travail en partenariat. Par exemple :

- les partenaires devraient être choisis de manière à intégrer des acteurs de culture différente. Des universitaires ou d'autres experts indépendants peuvent être associés pour faciliter l'analyse critique ;
- des lieux d'échange réguliers, sous forme de séminaires par exemple, devraient être prévus pour permettre l'analyse critique et la contestation sans que celles-ci s'accompagnent d'une quelconque menace pour la collaboration ;
- les partenaires devraient avoir conscience de la nature politique de leur propre système de valeurs et remettre régulièrement en cause la manière dont ils abordent les tâches qui contribuent à faire vivre le travail en partenariat. Pourquoi certains problèmes sont-ils abordés et pas d'autres ? Pourquoi certaines informations sont-elles collectées, et pas d'autres ? Quelles sont les différentes interprétations qui peuvent être faites des informations réunies et des analyses conduites ?
- le style de leadership devrait tenir compte des relations de pouvoir au sein du groupe ;
- les responsables d'une démarche collective devraient analyser l'impact du processus de planification stratégique et de celui de la construction du groupe sur la répartition du pouvoir entre les partenaires. Ils devraient chercher à concevoir des processus qui permettent de parvenir à une répartition du pouvoir compatible avec les objectifs poursuivis ;
- les processus de participation citoyenne devraient tenir compte de la place relative des différents groupes de population. Au-delà de la pluralité des opinions prenant part au débat public, il faudrait prendre en considération les groupes traditionnellement exclus et, si nécessaire, chercher d'autres moyens de recueillir leur avis.

Bien que le processus ait été lent et parfois laborieux, Interact a progressivement développé cette perspective plus critique. Les techniciens ont commencé à comprendre que les difficultés du travail en partenariat s'expliquaient dans une large mesure par des failles dans la manière de l'aborder. Qui plus est, et c'est peut-être le plus important, ils sont maintenant plus ouverts à remettre en question leur propre façon de penser et d'agir. De ce fait, les chercheurs locaux ont à leur tour pris plus d'assurance pour tirer des conclusions critiques de leurs études de cas.

Cette évolution de la réflexion au sein d'Interact est illustrée dans le Tableau n°1, qui compare, sous forme d'"idéal type", les perspectives prag-

matiques et critiques. Il convient de souligner deux points en ce qui concerne ce tableau. Premièrement, il ne représente pas les points de début et de fin de l'état d'esprit du groupe, mais plutôt une orientation de son cheminement. Deuxièmement, ce cheminement s'est opéré dans les deux sens : tandis que les techniciens ont acquis une sensibilité plus critique à l'égard de leur environnement de travail, les chercheurs ont commencé eux aussi à comprendre et à respecter les dilemmes qui ont amené les techniciens à adopter des approches pragmatiques et à apprécier le fait que les solutions parfaites sont rares, voire inexistantes.

Tableau n°1 : Typologie des perspectives pragmatiques et critiques

PERSPECTIVES PRAGMATIQUES	PERSPECTIVES CRITIQUES
Les professionnels prennent des décisions objectives par l'application d'un processus intellectuel rationnel et non politique. Les élus portent une idéologie, mais pas les techniciens.	Les professionnels prennent des décisions fondées sur des valeurs politiques et idéologiques. La distinction entre les élus et les professionnels est simplement que les premiers sont des politiques à appartenance partisane, tandis que les seconds sont "seulement" politiques.
Le changement économique est le principal moteur du changement urbain. Les réponses politiques tendent à avoir un fondement matériel et physique.	Le changement économique est le principal moteur du changement urbain. Les réponses politiques ont tendance à se concentrer sur l'impact du changement sur l'équilibre des pouvoirs, les processus sociaux et les différentes composantes de la société.
Le partenariat est considéré comme une relation entre partenaires égaux.	Le partenariat est considéré comme une arène où se régulent des conflits entre partenaires de force inégale. La répartition des pouvoirs constitue une explication essentielle des résultats du partenariat.
Il existe un consensus entre administrations partenaires.	L'apparence d'un consensus est obtenue par le développement de stratégies larges et uniformes qui permettent au conflit de persister hors de la vue du public.
La prise de décision repose sur la négociation et le compromis.	La prise de décision repose souvent sur la domination et la conformité.
Le style de leadership cherche à faire ressortir un consensus qui existe déjà, mais qui est invisible actuellement.	La stratégie de leadership repose sur la régulation des jeux de pouvoir, l'établissement d'alliances, etc. afin de parvenir à progresser dans un environnement non consensuel.
Le consensus existe.	La société englobe des intérêts conflictuels fondés sur des critères de classe, de culture, d'âge, de sexe, etc.
L'objectif de la gouvernance est de développer des politiques et des projets "pour le bénéfice de tous".	Aucune politique ne bénéficie à tout le monde. Avec chaque politique, certaines composantes de la société seront gagnantes et d'autres seront perdantes. La question de savoir qui gagne et qui perd constitue le point central d'une politique.
La participation des citoyens constitue un moyen efficace d'accroître l'influence de l'ensemble de la société civile sur la prise de décision.	La participation des citoyens accroît l'influence de ceux qui sont déjà influents. L'impact de la participation est d'autant plus faible que les principaux partenaires du projet sont puissants et le projet d'envergure stratégique.
Les résultats ont tendance à favoriser les intérêts de la majorité, généralement représentée par les classes moyennes.	Les résultats peuvent être conçus de manière à favoriser ou protéger les intérêts des minorités et des groupes défavorisés.

C'est peut-être le principal message qu'Interact peut transmettre. **Aussi important soit-il, pour les élus comme pour les techniciens, d'être pragmatiques et de permettre la mise en œuvre des politiques, ceux-ci doivent également développer les compétences et un sens critique, nécessaires à la remise en cause des façons de penser et d'agir considérées comme allant de soi.** Ils doivent également trouver des

lieux pour aborder ces questions de manière dépassionnée avec leurs collègues et partenaires. Après cela, il leur faudra toujours continuer à travailler de manière pragmatique, mais les bénéfices d'une approche critique d'une situation leur permettra certainement de concevoir des processus de mise en œuvre plus efficaces et de réguler ces processus afin d'en tirer le meilleur effet possible.

A propos de ce rapport : principaux messages dans une perspective critique

Il est clair que les situations propres aux différents pays et villes d'Europe sont très variables et qu'il n'est donc pas possible de trouver des solutions uniformes aux problèmes. Les autres produits d'Interact ont donc délibérément tendu à adopter un point de vue neutre. Le Guide de Terrain ne prétend pas donner des réponses mais, propose plutôt de fournir un questionnement permettant aux techniciens de trouver leurs propres réponses. De même, les Lettres d'information, les études de cas et les rapports d'échange de fonctionnaires se contentent de rendre compte des expériences et des réflexions des participants.

À l'inverse, le présent rapport réunit certains messages que le réseau Interact estime importants pour façonner la future politique urbaine en Europe. Ces messages s'adressent à l'Union Européenne, aux administrations nationales et régionales, ainsi qu'aux métropoles elles-mêmes. Ces messages ont pour objet d'améliorer le fonctionnement de la gouvernance urbaine. Il est toutefois tout aussi important qu'ils permettent aux métropoles de prendre leur place au cœur du projet d'édification d'une Europe forte et viable dans un monde en pleine évolution.

Message aux gouvernements nationaux : le partenariat avec vos métropoles est logique

L'opinion traditionnelle selon laquelle les métropoles sont les lieux qui concentrent tous les problèmes cède progressivement la place à l'idée qu'elles constituent les principaux atouts d'un pays. Elles sont les moteurs des économies nationales et régionales. C'est dans les villes que se concentrent les infrastructures commerciales, sportives et culturelles du pays. Elles sont les nœuds du système de transport : aérien, ferroviaire et routier. Les villes sont le lieu de débat et d'interaction politiques intenses et les principaux lieux dans lesquels les citoyens s'engagent dans la participation démocratique. Ce sont des centres de diversité multiculturelle. Elles sont le lieu des interactions économiques, sociales et culturelles intenses nécessaires pour que l'innovation intervienne. Ce sont par conséquent les lieux où les nouvelles formes d'activité économique apparaissent et le terrain d'essai de nouvelles formes de comportement social et de gouvernance poli-

tique. Les métropoles sont les lieux où les problèmes sociaux nationaux émergent en premier et où les premières solutions à ces problèmes sont testées. La réalité est que la plupart des habitants d'Europe dépendent des villes pour leur subsistance et leur mode de vie.

Pour qu'un pays réussisse, il faut que ses villes réussissent. Les métropoles développent de nouvelles formes de stratégie pour assurer leur succès dans un monde en pleine évolution. Le présent rapport porte sur les obstacles auxquels elles sont confrontées pour mettre en œuvre ces stratégies par le partenariat et la manière dont elles peuvent mettre au point des approches de mise en œuvre plus efficaces. Les messages contenus dans le rapport sont, pour beaucoup, destinés aux métropoles elles-mêmes, aux autorités locales et à leurs partenaires.

Les métropoles ne peuvent réussir seules. La compétitivité économique revêt une importance croissante dans la planification stratégique des villes. Beaucoup de facteurs qui déterminent la compétitivité d'une ville – politique aéroportuaire, diffusion de la R&D publique dans le système universitaire national, répartition territoriale des installations commerciales, sportives, culturelles d'importance internationale, nationale ou régionale, etc. – sont déterminés par des niveaux de gouvernement qui dépassent le cadre local. **L'édification de métropoles prospères impose donc un renforcement du partenariat entre l'Union Européenne, les gouvernements nationaux et régionaux et les agglomérations.**

Par le passé, les niveaux supérieurs de gouvernement appliquaient – plus ou moins selon les pays – le principe d'autonomie en ce qui concerne les stratégies urbaines. Cela ne suffit plus. Les gouvernements nationaux doivent se positionner comme des partenaires directs et actifs des villes pour le développement de leur stratégie, qui doit comprendre l'identification de la manière dont les politiques gouvernementales et l'allocation des ressources peuvent venir appuyer la compétitivité des métropoles. Il en va de même des gouvernements de niveau régional et de l'Union Européenne. Eu égard à l'importance des métropoles pour la prospérité de l'Europe, de ses pays et régions, le développement de cette gouvernance verticale doit bénéficier à tous.

2. QUESTIONS POSÉES PAR LA GOUVERNANCE

Le ciment qui soude la gouvernance : une vision

L'un des moteurs essentiels de la mise en œuvre d'une stratégie collective est l'existence d'une vision intégrée incluant des aspects territoriaux, économiques, de transport, environnementaux, de renouvellement urbain et sociaux.

Les partenaires doivent participer à l'élaboration de cette vision dès le début, afin d'assurer leur engagement dans la phase de mise en œuvre. Le partenariat doit également s'attacher à garantir et maintenir l'adhésion politique à la vision, et ce dans la métropole mais si possible aussi par les niveaux supérieurs de gouvernement. Les élus doivent jouer un rôle actif dans le processus : définition de la vision d'avenir, négociation avec les principaux acteurs, présentation et promotion de la vision auprès du public.

La mise en œuvre doit être considérée comme partie intégrante de l'élaboration de la vision d'avenir, faute de quoi la stratégie qui en résultera ne se matérialisera pas concrètement. Par exemple, un certain nombre d'études de cas Interact ont montré une inadéquation entre la stratégie et les ressources disponibles pour la réaliser : les ressources internes et externes et les responsabilités de chacun doivent être clairement identifiées et reconnues. D'autres études de cas ont montré que les difficultés à traduire la stratégie globale en résultats tangibles résultaient d'un défaut d'anticipation des obstacles ou faiblesses politiques en termes de capacité organisationnel-

le ; des stratégies doivent être définies dès le début pour identifier et surmonter ces obstacles.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale et partagée par le système d'acteurs doit reposer sur des ressources humaines dédiées. Plusieurs études de cas Interact ont conclu que les lacunes de la mise en œuvre étaient, au moins en partie, dues à la sous-estimation des ressources en personnel nécessaires au processus. Ce phénomène s'explique, à son tour, par le fait que la principale commande perçue était la production de documents tels que des schémas de développement, des projets d'agglomération ou des plans d'actions. Souvent, les ressources en personnel nécessaires à la réalisation des autres dimensions de l'exercice ont été mal évaluées comme : l'engagement des partenaires à intégrer l'élaboration et la mise en œuvre de cette vision collective dans leur programme de travail, indispensable au bon fonctionnement de la collaboration ; la transmission des informations nécessaires ; le relais d'information vers d'autres acteurs susceptibles d'être intéressés, etc.

Il serait intéressant d'arriver à associer davantage les médias locaux à l'élaboration de cette vision d'avenir : ils sont en contact direct avec l'opinion, et à ce titre peuvent participer à sa sensibilisation et à son adhésion au projet commun.

La formule gagnante : le partenariat Etat / Région / Ville

Traditionnellement, le débat sur la gouvernance se concentre sur des partenariats horizontaux, sur une collaboration efficace entre acteurs opérant au même niveau territorial, généralement la métropole, la ville ou le quartier. Le débat sur le partenariat vertical – entre différents niveaux de gouvernement – est moins développé. Pourtant, le partenariat vertical revêt une importance particulière pour les grandes métropoles et ce, pour un certain nombre de raisons.

D'abord, le rôle des grandes métropoles – au sein de leur région, dans l'économie nationale ainsi

que dans l'économie mondiale – constitue une question stratégique fondamentale, ce qui n'est pas le cas pour les aires urbaines de moindre importance. Pour parvenir à jouer un rôle durable à ces niveaux, les administrations locales doivent s'appuyer sur de solides partenariats verticaux avec les institutions régionales, les gouvernements nationaux et l'Union Européenne. Leur objectif serait d'aborder les questions de compétitivité économique de la métropole sur le long terme. Ils pourraient prendre la forme de contrats métropolitains de développement (cf. les projets

de contrats tripartites proposés par l'UE) et se traduire par des infrastructures stratégiques de transport, une stratégie globale en matière d'habitat et de marché du travail, le développement des principales fonctions métropolitaines, etc.

Ensuite, la dynamique urbaine n'est pas cantonnée dans les limites géographiques des collectivités territoriales. Dans la plupart des métropoles, les marchés du travail et de l'habitat, par exemple, s'étendent sur un espace métropolitain élargi, qui dépasse généralement considérablement les limites administratives de la ville. Les dynamiques de marchés du travail et de l'habitat à l'échelle de la ville soulèvent de nombreuses questions politiques qui ne peuvent pas être résolues par la ville elle-même, mais doivent être traitées de manière collective à un niveau plus élevé, par l'aire métropolitaine dans son ensemble.

La plupart des métropoles européennes connaissent des difficultés à s'inscrire dans une gouvernance verticale efficace, car la capacité de la métropole à édifier des partenariats dépend nécessairement de la volonté des institutions de niveaux supérieurs dotés (généralement) de pouvoirs identiques ou supérieurs à coopérer. Les métropoles devraient certainement jouer un rôle plus moteur dans la construction de cette gouver-

nance verticale. Cela pourrait se traduire par des rencontres régulières avec des représentants de ces institutions, des groupes de travail pour aborder des questions spécifiques, la participation de ces représentants à l'élaboration de la stratégie métropolitaine, etc.

Le rapprochement avec d'autres grandes métropoles peut également constituer un moyen efficace pour engager une coopération avec le gouvernement national. Une telle alliance peut présenter un certain nombre d'avantages. Le nombre de métropoles concernées est assez faible, pour que le programme de travail soit très ciblé, le dispositif de coopération soit organisé simplement. En outre ce groupe représenterait, par sa taille, une part importante de la population et du poids économique du pays et, par conséquent, une capacité de pression considérable, qui peut aussi faire peur !

Les métropoles ne peuvent toutefois pas tout faire à elles seules. **Il est essentiel, pour la vitalité des économies métropolitaine, régionale et nationale, ainsi que pour l'Union Européenne, que tous les niveaux du gouvernement reconnaissent le rôle essentiel des métropoles et engagent des démarches contractuelles avec elles afin d'améliorer leur compétitivité.**

Penser l'avenir de la ville réelle : la question des limites de la ville

L'importance de penser la ville à l'échelle métropolitaine a été rappelée plus haut. Interact a analysé les dynamiques économiques et du marché du travail pour en faire ressortir les problèmes génériques de gouvernance métropolitaine. Cette analyse a mis au jour toute une série de questions politiques. Par exemple :

■ Les décideurs de l'économie mondiale ne voient pas ou n'attachent pas d'importance aux limites administratives. Ils considèrent la métropole comme un ensemble, afin d'évaluer son potentiel économique et sa qualité de vie. Il s'ensuit que la métropole, dans son ensemble, doit travailler à la création de cette offre compétitive, car une grande partie de cette offre – sinon l'essentiel – ne peut être fournie dans la ville elle-même.

■ Le centre ville est généralement le lieu où sont concentrés la plupart des emplois de niveau élevé dans l'agglomération. De ce fait, il constitue le moteur de sa compétitivité. La tendance, pour les

classes moyennes et supérieures, à vivre à la périphérie a pour résultat une croissance des déplacements pendulaires vers le noyau urbain.

■ La métropole connaît un déséquilibre croissant entre une structure d'emploi de plus en plus "élitiste" et une structure de population où perdure une main d'œuvre peu qualifiée et modeste. La métropole est donc de moins en moins à même d'offrir des emplois adaptés à sa propre main-d'œuvre.

Tous ces exemples montrent qu'une gouvernance métropolitaine est indispensable pour assurer la compétitivité internationale de la métropole et maintenir ses équilibres et sa qualité de vie.

Pourtant, La coopération à l'échelle métropolitaine peut être difficile à instaurer, en raison de l'esprit de clocher et des soupçons des autorités voisines quant aux motivations de la métropole. En Europe, à de rares exceptions, comme la

Communauté métropolitaine de Stuttgart et le système des communautés urbaines en France, il s'est avéré difficile de mettre en place des structures formelles de coopération intercommunale à l'échelle de l'agglomération. Au lieu de cela, la plupart des villes développent actuellement des réseaux et des collaborations plus ou moins formelles au sein de l'aire métropolitaine. Bien que ces arrangements soient inévitablement moins efficaces que des structures plus formelles, ils tiennent compte des réalités politiques et créent des lieux où la confiance et la collaboration peuvent commencer à se développer. Ces structures peuvent ainsi s'attaquer immédiatement à une gamme d'enjeux communs, tout en traçant la voie d'une collaboration métropolitaine plus systématique à plus long terme.

La ville centre peut prendre un certain nombre de mesures pour instituer cette collaboration :

- Le recours à des animateurs extérieurs, qui possèdent une certaine légitimité (représentant de l'Etat, experts, etc.) peut permettre à cette collaboration de faire ses premiers pas.

- Il est généralement difficile de faire vivre une démarche partenariale qui ne fonctionnerait que "parce que c'est une bonne chose". Elle repose généralement sur des projets tangibles. Au sein de l'aire métropolitaine, la méfiance générale à l'égard du noyau urbain peut être surmontée lorsqu'il existe des enjeux pour lesquels tous les

acteurs institutionnels peuvent entrevoir un intérêt commun, comme une stratégie commune en matière d'infrastructure de transport ou de tourisme. Ces premiers bénéfices peuvent servir à améliorer le dialogue et la collaboration ultérieure sur des questions plus délicates.

- Des processus et mécanismes de collaboration excessivement ambitieux peuvent entraîner l'effondrement de la collaboration. Il peut par conséquent s'avérer plus efficace, d'un point de vue tactique, de concevoir des arrangements de collaboration simples, tels qu'une simple rencontre semestrielle, pour construire la confiance et permettre à la collaboration de se développer avec le temps.

- Le noyau urbain (ville centre ou intercommunalité) devra également montrer que, bien qu'il considère avoir un rôle spécifique au sein de l'aire métropolitaine, il reconnaît et respecte les rôles complémentaires des autres parties de la région métropolitaine et les aidera à les remplir. Cela peut vouloir dire parfois d'accepter que ses propres intérêts soient relégués au second rang afin de construire une confiance et une collaboration à plus long terme.

Ceci dit **le succès limité de nombreuses métropoles pour développer une collaboration efficace à l'échelle métropolitaine suggère que les gouvernements nationaux et régionaux ont un rôle clair à jouer pour les encourager.**

Tout ne dépend pas d'une stratégie globale : faire fonctionner la gouvernance de proximité

De plus en plus, des formes de gouvernance se développent dans les métropoles à des échelles territoriales plus locales. Ces coopérations portent plutôt sur les questions de proximité et de qualité de vie des quartiers : services publics de qualité, criminalité, environnement local, équipements pour la jeunesse, etc.

Certaines études de cas Interact ont porté sur des projets locaux, qui s'inscrivent à la fois dans une stratégie de développement globale, mais qui cherchent à répondre aux enjeux du territoire où ils sont mis en œuvre. **Tout l'enjeu est de permettre la concrétisation sur le terrain d'une vision souvent trop abstraite et complexe, en pratique, pour guider l'action.** Les projets d'en-

vergure plus locale présentent l'avantage de réduire la complexité à des niveaux gérables, de se concentrer clairement sur des améliorations tangibles et de permettre la participation des citoyens à un niveau plus significatif. Ils peuvent constituer des expériences pilotes, qui alimenteront la construction de la stratégie globale et apporteront des enseignements qui seront utiles à d'autres projets dans toute la ville.

Toutefois, **aborder les enjeux stratégiques au niveau de territoires plus locaux comporte un risque d'éclatement de la vision stratégique de la métropole.** On assiste depuis quelques années à une décentralisation de certains services, de certaines antennes administratives, avec l'idée qu'ils

seront plus efficaces proches des populations. Il faut cependant veiller à ce que la décision stratégique demeure au niveau central. Une des études de cas Interact a montré très clairement que la politique stratégique en matière de stationnement des véhicules de la ville a échoué en raison de l'incapacité à développer une approche commune dans les différents arrondissements.

Différentes sortes de conflits peuvent émerger au niveau du local, et la conception d'un modèle de gouvernance de proximité doit tenir compte de différents facteurs avant sa mise en application. Par exemple, la participation des habitants constitue un point central de la gouvernance de proximité. Comme nous l'exposerons plus bas, la participation pose certaines questions délicates, que les décideurs sont peu enclins à aborder. De nombreux processus de participation se contentent de créer, pour les citoyens déjà bien informés, édu-

qués, - et qui ont souvent déjà accès à l'institution - de nouvelles occasions d'accroître leur influence, en augmentant l'accès déjà inégal au pouvoir des citoyens. L'association de la société civile peut avoir pour résultat qu'un faible nombre de citoyens certes actifs, qui représentent une pluralité d'opinions, mais n'en demeurent pas moins non représentatifs, bénéficient d'une possibilité de "s'exprimer au nom de la société civile" et d'avoir une influence sans proportion avec leur nombre ou leur importance. La question de l'inégalité des ressources entre les partenaires devient encore plus pertinente lorsque la société civile est associée en tant que partenaire d'un projet ou d'une démarche : peu de citoyens disposent à titre individuel, du temps, des informations ou des capacités de négociation nécessaires pour se réunir avec les représentants des pouvoirs publics.

La gouvernance dans la ville : se confronter à la réalité

Les chefs de projet doivent garder à l'esprit le fait que, malgré le discours ambiant d'un enjeu et d'une vision commune, leurs partenaires auront inévitablement leurs intérêts propres. Ceux-ci n'apparaissent pas forcément clairement, mais feront invariablement surface quand ces engagements devront être traduits en projets ou en distribution de ressources entre les partenaires. **Bien que l'objectif doive toujours être de parvenir au consensus, un partenariat est pour l'essentiel un lieu de médiation des intérêts conflictuels entre parties intéressées bénéficiant d'un accès inégal au pouvoir et aux ressources.**

De nombreux participants à Interact ont souligné l'émergence d'une "fatigue du partenariat". L'idée selon laquelle le partenariat est toujours "une bonne chose" a entraîné l'explosion des partenariats, sans discernement. **Il faut se demander, dès le début, si le partenariat constitue la meilleure manière de réaliser les objectifs d'une ambition. Si c'est le cas, les partenaires devront être choisis attentivement,** en faisant attention qu'ils apporteront véritablement au projet, et il conviendra de résister aux pressions de partenaires potentiels qui peuvent chercher à accéder à un siège autour de la table, mais dont le rôle et la contribution semblent limités.

Les représentants de chaque partenaire doivent également être choisis selon le même principe, en

résistant là encore à la pression de ceux qui voudront participer pour des raisons de prestige mais qui n'apporteront pas de contribution significative. Les représentants doivent également être choisis dans le but de parvenir à la constitution d'une équipe qui corresponde aux besoins spécifiques du projet ou de la démarche. Cela implique par exemple de veiller à réunir un éventail de compétences, une pluralité de profils et d'opinions, de performance, d'évaluation critique, de leadership, etc. La composition de l'équipe pourra être également réexaminée régulièrement à mesure de l'évolution du projet, et de l'expérience acquise sur ce qui fonctionne et ne fonctionne pas (et qui travaille ou ne travaille pas).

Certaines études de cas Interact ont identifié des problèmes dus à la concurrence entre différents partenaires. Afin de limiter une telle concurrence, les rôles et responsabilités de chaque partenaire doivent être définis clairement dès le début, à partir des compétences de base de chaque partenaire. Ces rôles et protocoles doivent être conçus et acceptés par l'ensemble des partenaires et être transparents – et autant que possible être écrits.

Il faut beaucoup de temps pour comprendre les contextes dans lesquels opèrent les autres partenaires, pour parvenir à une compréhension commune, bâtir une confiance et un respect réciproques. L'institution peut montrer l'exemple

en développant des structures et processus internes transparents pour les partenaires externes. Il arrive souvent que le temps nécessaire à la construction d'un partenariat soit largement sous-estimé lors de la planification du projet. Le risque est de voir s'effriter la confiance (par exemple si l'institution est jugée opaque et les partenaires inefficaces). La construction d'un partenariat est un travail de longue haleine, qui doit commencer bien avant d'exiger les résultats du projet.

En outre, la construction d'un partenariat ne se fait pas une bonne fois pour toute, mais nécessite au contraire des efforts continus, pendant toute sa durée de la vie du projet. Il faudrait prévoir dès le départ les ressources et l'énergie à cette animation. Il est parfois utile d'organiser de petits événements festifs pour resserrer les liens. Une bonne communication, le partage des responsabilités et du leadership jouent également un rôle dans la vie du partenariat. Le cas échéant, les partenaires devraient pouvoir être associés à la conception des objectifs du projet, de sa structure, des protocoles décisionnels, des systèmes de communication, etc., au lieu d'être simplement introduits pour la phase de mise en œuvre. Des indicateurs de performance sont utiles pour mesurer la qualité du partenariat et ses résultats par rapport aux objectifs du projet.

Les partenariats qui sont essentiellement des lieux de discussion sont rarement durables. Il est important d'établir un programme de travail qui comporte des objectifs et des résultats tangibles. La valorisation des premiers résultats permettra de développer la confiance, confortera

La participation des citoyens aux projets urbains : rhétorique et réalité

La participation est un moyen pour que les citoyens soient partie prenante de la négociation et de la prise de décision entre acteurs publics et privés. Elle peut augmenter l'efficacité de la prise de décision publique par l'introduction de l'expertise d'usage. Il peut s'agir d'un processus d'apprentissage civique pour les citoyens, par lequel ils acquièrent une meilleure compréhension des limitations des ressources, du besoin d'équilibrer des intérêts conflictuels et d'équilibrer les objectifs à court et à long terme. La parti-

l'engagement des partenaires et démontrera la valeur ajoutée du partenariat.

Le partenariat public/privé est la conséquence de la privatisation des services publics et des restrictions des budgets publics, dans un contexte de compétitivité de la ville. Ce partenariat est souvent emprunt de mythes : le secteur public est lent, bureaucratique, rigide, etc., tandis que le secteur privé est souple, réactif et efficace. Ces perceptions ne constituent pas une bonne base pour le partenariat public/privé et, souvent, la réalité locale montre qu'elles sont tout à fait inexactes. Une partie du processus de construction du partenariat doit donc consister à améliorer la reconnaissance, au sein du partenariat, des différents paramètres dans lesquels évoluent les acteurs privés et publics et à dissiper ces mythes pesants.

Les partenariats publics/privés créent aussi un risque de marginalisation du processus démocratique. Le besoin qu'ont les partenaires du secteur privé de réaliser des bénéfices, de protéger la confidentialité et de nouer des relations étroites avec leurs partenaires immédiats peut déboucher sur un manque de transparence ou à une réduction de l'ambition politique. Le projet politique doit faire partie intégrante du partenariat.

Certains membres d'Interact ont estimé que les collectivités territoriales étaient souvent peu préparées pour travailler avec des partenaires du secteur privé et que des programmes de formation expressément axés sur ce problème étaient nécessaires.

La participation peut donc constituer un moyen de médiation des conflits et d'obtention d'un consensus.

Toutefois, la réalité est que cette participation constitue souvent une expérience encore peu satisfaisante pour les citoyens et les techniciens. Elle est difficile à lancer, prend du temps pour devenir un processus systématique, et risque de faire surgir des conflits.

La participation doit être comprise dans le contexte plus large du pouvoir économique et politique. Bien qu'elle puisse avoir une influence importante sur les projets locaux au niveau opérationnel, la participation aura souvent une influence limitée sur la prise de décision stratégique :

- les choix des habitants sont souvent en conflit avec les forces du marché ; bien que les pouvoirs publics puissent avoir une certaine latitude pour influencer les activités du marché, leur capacité à le faire en réponse aux choix des usagers et des citoyens sera inévitablement limitée ;

- aussi élaboré que soit l'exercice de participation, lorsque l'étape de prise de décision débute, ce seront les politiques qui prendront les décisions. Le développement de la participation citoyenne se fait dans le cadre de la démocratie représentative ;

- les choix politiques, même stratégiques, sont de plus en plus limités par des paramètres extérieurs, du gouvernement national ou régional. Lorsque ces priorités entrent en conflit avec les préférences de la société civile, l'intérêt national aura systématiquement le dessus ;

- en réalité, la société civile ne se caractérise pas par l'homogénéité et le consensus, mais par des intérêts conflictuels fondés sur des critères de classe, de culture, d'âge, de sexe, etc. Le processus de participation devient un lieu de médiation de ces différences. Le total de ces exigences et priorités conflictuelles dépassera toujours les res-

sources à la disposition de la collectivité et la manière dont les intérêts conflictuels sont classés par ordre de priorité sera déterminée par les systèmes de valeur politique de la collectivité. Il arrive souvent que certaines composantes de la société civile estiment que leurs préoccupations se sont systématiquement vues accorder une priorité plus faible que celles des autres groupes, ce qui leur donne la sensation que leurs intérêts sont marginalisés et leur participation sans objet.

Un certain nombre d'études de cas Interact ont illustré comment il est difficile de conduire des processus de participation représentatifs. Différentes composantes de la société civile ont des capacités différentes d'exploitation du processus participatif. Ce sont souvent les composantes les plus défavorisées et les plus dépossédées qui seront perdantes dans ce processus. Ce dernier doit donc être expressément conçu pour créer des espaces d'écoute pour ces populations.

Ce constat amène une conclusion plus fondamentale. **La participation ne peut se résumer au simple décompte du nombre de personnes. La démocratie implique un engagement vis-à-vis de l'ensemble des citoyens. La participation des citoyens ne libère pas la collectivité de son obligation à défendre un projet politique qui serve les minorités comme les majorités.** Bien que la participation ait un rôle vital à jouer pour rapprocher la décision des citoyens, elle doit continuer à s'inscrire dans le système de représentation démocratique.

Cette analyse entraîne un certain nombre de conclusions pratiques :

1. le processus de participation doit permettre à la société civile de comprendre le pouvoir politique des élus ;
2. la collectivité doit réfléchir aux meilleures formes de participation souhaitables en fonction de la nature du projet. Sur cette base, elle doit identifier honnêtement et faire connaître dans quelles mesures la société civile peut influencer véritablement les décisions et celles où cela n'est pas possible ;
3. la participation nécessite des ressources humaines et des moyens. Trop souvent, les processus de participation sont trop ambitieux pour les ressources mises à disposition. L'échelle du processus de participation doit correspondre aux ressources disponibles ;
4. dans l'exercice de participation, la collectivité doit assurer la pluralité des opinions, à défaut d'une représentativité exhaustive de la population (par catégorie socio-économique, origines ethniques ou culturelles, âge, sexe, etc.). Si nécessaire, il pourra être utile de développer plusieurs phases, de manière à inclure les personnes exclues de la première phase ;
5. le processus de participation doit chercher à "former" les citoyens, pour qu'ils soient en mesure d'avoir tous les éléments pour exprimer une opinion informée (dont les limites légales et budgétaires), au-delà de leurs propres intérêts et d'accepter les compromis ;
6. les citoyens doivent être informés sur le projet et sur les décisions qui seront prises, qu'elles tiennent compte de leur avis ou non. Une étude de cas Interact a montré que cette information constitue une motivation majeure pour les citoyens à prendre part à d'autres exercices de participation à l'avenir.

Leadership, consensus et conflits : Tom Peters ou Machiavel ?

Une démarche stratégique doit clairement s'appuyer sur une commande politique forte, même s'il s'agit d'une démarche partenariale.

C'est souvent ce que les partenaires attendront. La collectivité doit par conséquent assumer cette fonction avec assurance et être prête à accepter les réactions, mêmes négatives, qui découleront de ce leadership. Parallèlement, elle doit s'assurer que la démarche n'est pas perçue comme un projet de l'institution qui la porte, mais comme une démarche collective pour la métropole. La mise en place d'une association indépendante, même si elle est financée par la collectivité, peut être interprétée comme un signal fort de sa volonté de partager le pouvoir avec ses partenaires.

Les autres partenaires doivent, à leur tour, accepter que le leadership de la collectivité ne les dispense pas de toute responsabilité.

La collectivité joue un rôle d'impulsion et d'animation mais ne peut pas tout faire elle-même. Elle peut contribuer à la création de l'équipe et du partenariat, à la définition de l'orientation générale de la démarche, à l'élaboration des méthodes de travail (partenariat et participation citoyenne) et à la communication. Toutefois, chacun devra exercer sa part de responsabilité.

La principale caractéristique du leadership est la légitimité et, en particulier, celle accordée par les acteurs de la démarche.

Cette légitimité n'est pas acquise automatiquement du fait du rôle formel de l'institution dans le système. Elle se construit socialement à partir de la "performance" de l'institution, à travers le coordonnateur de la démarche. Cette performance elle-même peut résulter d'un certain nombre de qualités, dont l'accès aux ressources ou aux décideurs, le charisme, les compétences personnelles, le leadership, par exemple, l'enthousiasme et l'engagement personnel, etc. L'existence ou l'absence de ces qualités déterminent la capacité de chacun à gagner la confiance des autres.

Il arrive souvent que les véritables leaders d'une démarche ne soient pas les leaders formels. Certains partenaires assumeront une position de leadership dans certains domaines, comme le développement de politique ou la conception des processus, tandis que d'autres joueront un rôle moteur, par exemple en apportant de nouvelles

idées ou dans le domaine de la communication ou de la médiation auprès d'autres acteurs extérieurs. Différents partenaires assumeront le leadership à des moments et étapes différentes de la vie de la démarche. Le leadership sera toujours partagé : c'est donc une qualité dynamique et déléguée. Une démarche collective doit avoir conscience de ses véritables sources de leadership et de leur évolution avec le temps et adapter l'organisation de son travail de manière à les exploiter efficacement.

Les modèles de travail en partenariat efficace reposent généralement sur l'hypothèse selon laquelle le partenariat fonctionne dans un environnement caractérisé par le consensus : les partenaires partagent déjà un consensus où il existe un engagement universel à parvenir à un consensus avec le temps et cet engagement peut être réalisé en pratique. Les courants actuels de la littérature sur le management, illustrés par exemple par Tom Peters, reflètent fortement cette vision du monde.

Même si ce qui précède peut constituer un idéal que le responsable d'une démarche collective (chef de projet, chargé de mission, directeur) doit s'efforcer d'atteindre, la réalité est souvent que l'environnement sous-jacent dans lequel évolue un partenariat met en présence des valeurs culturelles, des priorités politiques et des intérêts qui s'opposent. Toutefois, pour diverses raisons, on observe souvent une réticence à explorer la question du leadership dans un environnement caractérisé par le conflit.

■ D'abord, dans un environnement consensuel, les styles de leadership sont souvent définis de manière moralement acceptable, en respectant certains principes : plein partage des informations avec tous les partenaires ; chaque pas en avant se fait avec l'accord de tous les partenaires, etc. Inversement, dans un environnement conflictuel, le leadership peut impliquer des méthodes qui paraissent plus discutables au plan de l'éthique, dont la rétention des informations à l'égard de certains partenaires et dans certaines circonstances la "conclusion d'accords" secrets avec une minorité de partenaires. Non seulement les responsables rechignent à discuter ouvertement de telles stratégies controversées, mais le simple fait

d'admettre publiquement qu'ils adoptent parfois ces stratégies de leadership peut réduire leur efficacité et ainsi leur efficacité personnelle.

■ Ensuite, aucun partenaire ne veut reconnaître publiquement qu'il poursuit des impératifs ou des intérêts propres. Le partenariat aura par conséquent l'apparence d'un consensus, par exemple en se mettant d'accord sur une vision, des objectifs à long terme dans les termes les plus généraux, en laissant le soin à chaque partenaire de les interpréter à sa manière. Le risque est que le résultat de la démarche ne soit qu'une simple accumulation des intentions initiales de chaque partenaire, sans valeur ajoutée réelle de la démarche collective.

Le responsable d'une démarche collective doit ainsi remettre en cause sa stratégie en permanence, afin d'être aussi sensible que possible aux objectifs des autres partenaires. Ensuite, comme le leadership et le pouvoir sont répartis dans l'ensemble du partenariat, il est peu probable que sa stratégie pourra aboutir si elle ne repose pas sur l'établissement d'alliances avec certains autres acteurs clés du système.

Le responsable d'une démarche collective doit donc aborder les questions conflictuelles s'il veut être efficace. Pour commencer, le style de leadership, et le dispositif de coordination, doivent être définis différemment selon que l'environnement est consensuel ou conflictuel. Dans un environnement consensuel, le leadership "aide le partenariat à identifier et réaliser ses objectifs collectifs". Dans un environnement conflictuel, à l'inverse, le leadership consiste plutôt à "influencer le partenariat de manière à réaliser ce que le responsable de la démarche perçoit comme un résultat souhaitable, malgré l'absence de consensus".

Dans les deux cas, le responsable de la démarche a la même responsabilité d'atteindre les objectifs ; la différence, dans un environnement conflictuel, est que sa définition des objectifs à atteindre n'est pas partagée par l'ensemble des partenaires et qu'il devra alors conclure des alliances partielles au lieu d'être universelles. Toutefois, l'obtention des résultats reste sa responsabilité, dans les deux environnements ; le problème du leadership dans les environnements conflictuels ne peut donc pas être ignoré. Machiavel peut constituer une source de techniques de management – en les utilisant avec discernement – aussi utile que Tom Peters.

■ Dans un environnement conflictuel, le responsable d'une démarche collective doit en permanence analyser la répartition du pouvoir au sein du partenariat. Ce pouvoir proviendra de différentes sources : les ressources financières ou en personnel à la disposition des différents partenaires, les connaissances, l'accès aux principaux décideurs externes comme le Gouvernement, le pouvoir tiré de la législation, le contrôle des flux d'information, les compétences du partenariat (par exemple, en matière de développement de politiques ou de coordination) et la volonté d'exercer le leadership.

■ Le responsable doit également s'efforcer de comprendre et de faire partager aux autres les véritables missions des différents partenaires, de leurs systèmes de valeurs, de leurs intérêts, de leurs priorités personnelles, etc.

■ L'analyse qui précède – sur l'identification des différents leaders du partenariat aux différentes périodes, leur capacité d'influence et leurs priorités propres – constitue une base d'information sur laquelle le responsable de la démarche peut concevoir sa stratégie pour influencer le partenariat de manière à réaliser ses objectifs.

■ Les processus et mécanismes de partenariat dans un environnement conflictuel doivent être conçus de manière à ménager un espace généreux et fréquent de négociation et de "conclusion d'accords" entre les acteurs clés du système. Un processus reposant essentiellement sur des réunions publiques ou de groupe ne permettra pas de traiter des questions délicates. Le temps et l'espace nécessaires à des rencontres individuelles et à la "navette diplomatique", hors de la vue du public, doivent faire partie intégrante du processus d'élaboration et de mise en œuvre.

■ Les séances de "team building" (créer du lien et mobiliser l'équipe) ne peuvent pas éliminer les divergences de valeurs ou d'intérêts fondamentaux, mais elles peuvent créer un environnement dans lequel les conflits sont gérés plus facilement. De petits événements ou manifestations organisés pour les partenaires, par exemple, peuvent les aider à comprendre que leurs conflits résultent de problèmes systémiques et structurels plutôt que d'incompatibilités d'humeur et donc à préparer le terrain pour une négociation, un compromis et des accords plus matures.

Même si le responsable de la démarche ne peut

travailler avec tous les partenaires de la même manière à tout moment, il doit éviter autant que possible de se faire des "ennemis" parmi les partenaires, ce qui serait contre-productif à long terme. Il peut avoir besoin du soutien de différents partenaires à différents moments, mais pendant la durée de vie de la démarche (ou de la suivante, ou de celle qui lui succédera), il aura besoin de pouvoir travailler harmonieusement avec chaque partenaire. L'hostilité et la méfiance peuvent s'installer très rapidement, mais il faut beaucoup de temps pour

les effacer ensuite. Par exemple, le responsable doit régulièrement discuter des problèmes avec les personnes avec lesquelles il est en conflit, afin de garder le contact avec leurs priorités. Il doit aussi définir clairement ses objectifs "fondamentaux" et se montrer prêt à conclure des compromis sur les questions plus mineures, à titre de symbole de son engagement vis-à-vis de la démarche et des autres partenaires.

Le fonctionnement du partenariat : remplissez bien vos missions ou ne faites rien

Un projet stratégique conçu et mis en œuvre à travers un partenariat (public-public ou public-privé) peut être considéré comme un système complexe. Pour fonctionner, ce système possède un certain nombre de composantes, dont :

- la circulation de l'information ;
- la concertation d'acteurs extérieurs au partenariat ;
- le management et l'évaluation de la performance ;
- les ressources – en particulier, ressources en personnel et temps alloué à la mise en œuvre du projet ;
- la capacité d'apprentissage, d'adaptation et d'amélioration au sein du partenariat.

Si une ou plusieurs de ces composantes ne fonctionnent pas efficacement, la performance du partenariat dans son ensemble s'en trouve affectée. Pourtant, le travail en partenariat présente un certain nombre de risques qui affecte ce système.

D'abord, la répartition inégale des ressources, en personnel surtout, entre les différents partenaires peut poser problème. Ainsi, les partenaires les mieux dotés peuvent davantage s'engager dans les activités du partenariat que les autres. La qualité et l'efficacité de chaque composante du projet sont souvent inégales et irrégulières, en fonction de qui la développe. Etant donné que le partenariat ne peut souvent progresser qu'au rythme

des partenaires les plus "faibles", cette inégalité entraîne une progression souvent plus lente et une qualité globale du travail en partenariat inférieure à ce qui était prévu.

De plus, les décideurs sous-estiment bien souvent l'importance de la complexité du travail en partenariat et conçoivent des processus de coordination et une ambition irréaliste. Ou bien ils définissent un calendrier trop limité pour permettre au partenariat de trouver un mode de fonctionnement efficace, qui permettra au projet d'atteindre ses objectifs. C'est ce qui explique que les partenariats ne répondent pas toujours aux attentes.

Les partenaires ont tendance à considérer le travail en partenariat dans une perspective qu'on pourrait désigner par le terme de "pathologie individuelle" plutôt que dans une perspective systémique. En d'autres termes, la réaction des différents partenaires aux lacunes du partenariat consiste souvent à blâmer les autres partenaires, qu'ils perçoivent généralement comme peu motivés ou incompetents. Le risque est de voir les relations interpersonnelles se dégrader et perdre ainsi encore en efficacité. La collectivité publique met en général davantage de ressources en personnel pour faire vivre le partenariat que les autres partenaires. Elle endosse la plus grande part de la fonction de leadership, en proposant un mode de fonctionnement quelle sait pouvoir assumer, ce qui n'est pas forcément le cas des autres partenaires.

Le passage de cette perspective de "pathologie individuelle" à une perspective systémique présente de nombreux avantages pour la compréhension du fonctionnement du partenariat et l'amélioration de sa performance :

- la perspective systémique suppose que toutes les personnes impliquées dans le partenariat sont d'égal honnêteté, assiduité au travail et compétence, et renforce donc la confiance ;
- la perspective systémique concentre son attention sur la conception et la refonte des processus et des mécanismes plutôt que sur une "amélioration" des personnes ;
- parce qu'elle identifie les différentes composantes du travail en partenariat, cette approche permet aux partenaires de les examiner de manière approfondie, un par un, ce qui ramène ainsi leur complexité à des proportions gérables ;
- cette approche est centrée sur les conditions nécessaires pour qu'un partenariat fonctionne et encourage les décideurs à fixer des calendriers raisonnables et à allouer des ressources en personnel raisonnables pour cette édification du partenariat ;
- elle se concentre aussi sur les possibilités de chaque partenaire, encourageant ainsi les partenaires les mieux dotés à soutenir ceux qui le sont moins et à concevoir des processus et mécanismes réalistes eu égard aux contraintes de chacun.

La construction du partenariat et de son fonctionnement doit être considérée comme l'objectif fondamental, aussi important que la conception des politiques et des projets.

Le travail du partenariat comprendra des phases de concertation, de planification des tâches, de validation, de mise en œuvre, de pilotage et d'évaluation et, éventuellement, d'autres phases. Un "plan de projet" global doit être défini au début du travail du partenariat, qui reprend la séquence de ces activités, leurs interrelations, les dates auxquelles chaque phase doit être achevée et qui détaille les principales tâches menant à la réalisation de chaque phase. Ce plan de projet constitue un cadre global dans lequel les processus et mécanismes peuvent être conçus pour chaque sous-système du partenariat. L'une des premières tâches du partenariat consiste à décrire les différents sous-systèmes dont il aura besoin pour réaliser son objectif.

Ces processus et mécanismes devront être confrontés à la réalité pour vérifier qu'ils fonctionneront en pratique. Leur réalisme devra être éprouvé par rapport à des facteurs tels que les délais d'exécution du projet, la capacité de chaque partenaire, les compétences et la technologie à la disposition du partenariat, etc. Il importe que cette confrontation à la réalité soit entreprise par le partenariat dans son ensemble plutôt que par le partenaire qui en assume le leadership, car l'efficacité du partenariat dépend de la compréhension et de l'ap-

propriation des systèmes par l'ensemble des partenaires. Des animateurs et experts indépendants peuvent apporter une contribution inestimable à cette confrontation à la réalité.

Le pilotage et l'évaluation feront partie intégrante du travail du partenariat. La tendance est toutefois à n'effectuer l'évaluation que des seuls politiques, projets et programmes pour la production desquels ils ont été constitués. Dans les faits, la construction d'un partenariat efficace constitue également un objectif fondamental du partenariat : il ne peut pas réaliser ses autres objectifs s'il ne réalise pas celui-ci. L'efficacité du partenariat lui-même doit par conséquent être soumise à évaluation. Le groupe pourra décider de définir des indicateurs de performance pour mesurer les principaux aspects du fonctionnement interne du partenariat.

L'évaluation critique du partenariat lui-même peut également être effectuée au cours de séminaires réguliers, avec l'appui d'animateurs indépendants. Le séminaire ne se concentrera que sur le fonctionnement interne du partenariat, pas sur ses politiques ou ses programmes. Il évaluera de manière critique ses processus et mécanismes, explorera ses lacunes et leurs causes et identifiera les domaines dans lesquels les processus doivent être revus pour surmonter ces lacunes et la manière de procéder. Ce qui importe peut-être plus que tout est qu'il devra identifier les partenaires qui seront responsables de la réalisation de chaque amélioration.

Quand tirerons-nous donc les leçons des expériences passées ?

Interact a notamment analysé la question de la capacité d'apprentissage des partenariats. Pourquoi certains groupes sont-ils capables d'améliorer leur efficacité avec le temps, alors que d'autres n'y parviennent pas ? Les études de cas ont indiqué que de **nombreux partenariats rencontrent beaucoup de difficultés à améliorer leur performance, au moins à court terme**. Il existe des facteurs généraux qui expliquent cette faiblesse :

- les partenaires ont tendance à être des experts dans leur domaine. Ils ne sont pas familiers des concepts de développement organisationnel, qui entrent en jeu dans la construction d'un partenariat ;

- les partenaires ont tendance à se concentrer sur la réalisation de leur stratégie et de leurs projets plutôt que sur la progression de la construction du partenariat. Lorsque le développement de la stratégie ou des projets est médiocre, la réticence à se concentrer sur le processus de partenariat lui-même fait que les partenaires ne voient pas le lien de cause à effet entre la stratégie et l'échec du projet, d'une part, et l'échec du partenariat, d'autre part ;

- le leadership et le pouvoir sont répartis dans l'ensemble du partenariat. Le chef de projet n'a généralement pas, à lui seul, le pouvoir nécessaire pour imposer la construction du partenariat. Bien que le leadership soit réparti, seule une minorité de leaders considère la construction du partenariat comme une fonction essentielle.

En conséquence, les outils et processus d'apprentissage doivent s'appliquer au partenariat dans son ensemble plutôt que sur le seul chef de projet. Même avec des compétences et une formation au management de projet, ce dernier ne peut

pas, à lui seul, faire évoluer le partenariat dans une "meilleure" direction à moins que l'ensemble ou la plupart des acteurs clés partagent l'impératif de construction du partenariat. Cependant, le chef de projet doit avoir conscience que certains partenaires bloqueront peut-être cette évolution. Le recours à un expert en développement organisationnel, qui jouerait un rôle d'animateur et de coach, pourrait être utile.

Le partage effectif du leadership a également des implications en matière de formation. **Si la formation au travail en partenariat ne concerne que le chef de projet, son impact sera limité.** Puisque le partenariat – et son leadership – est une responsabilité commune, la formation doit elle aussi être commune et collective. Les principaux acteurs du partenariat doivent entamer un processus d'apprentissage collectif par lequel ils analyseront de manière critique les forces et faiblesses de leur partenariat, identifieront les causes, conviendront collectivement de solutions et d'améliorations. La conception traditionnelle de la formation pourrait s'ouvrir à un processus d'apprentissage interactif d'équipe, où les participants (éventuellement avec des animateurs indépendants) "s'enseignent" à eux-mêmes et aux autres membres de l'équipe.

Pour que le partenariat puisse apprendre, le temps et l'espace nécessaires à la réflexion doivent être incorporés à son fonctionnement. Même dans ce cas, la formation acquise ne sera pas transférée aux autres partenariats ou organisations, à moins que des processus soient développés explicitement à cet effet : par exemple, par l'organisation d'un programme de séminaires consacrés au partage de ces expériences et réflexions.

3. INTERACT, VÉHICULE D'APPRENTISSAGE TRANSNATIONAL

Vers la fin du projet, les membres Interact ont commencé à réfléchir sur leurs propres expériences de lieu d'apprentissage et sur la manière dont ces expériences pourraient bénéficier aux futurs réseaux transnationaux.

D'un point de vue général, il est apparu de manière évidente que le nombre de participants contribuant aux discussions et la qualité de ces contributions ont augmenté régulièrement à mesure de l'avancement d'Interact. Les participants se sont de plus en plus sentis en confiance pour évaluer de manière critique leur propre environnement et leur façon de travailler ; nous avons déjà évoqué ici l'évolution de l'état d'esprit au sein du réseau. De plus, les participants ont peu à peu dépassé leurs attentes personnelles pour s'engager davantage dans la réalisation des responsabilités collectives plus larges d'Interact, à savoir les résultats ultimes du projet.

Chaque ensemble de membres permanents – techniciens, Comité scientifique, Equipe de formation et chercheurs locaux – a apporté une contribution distincte à l'apprentissage d'Interact, pas seulement grâce à leurs compétences particulières, mais aussi en raison des choix essentiels qu'ils ont faits à des moments vitaux du projet. Chacun de ces acteurs a été confronté à des choix quant aux rôles qu'ils peuvent jouer et aux attitudes qu'ils peuvent adopter. Les choix qu'ils ont fait ont été bénéfiques pour le processus d'apprentissage Interact à long terme.

Par exemple, les villes auraient pu adopter une attitude de concurrence entre elles. Au lieu de cela, elles ont choisi la voie du soutien réciproque et de la camaraderie. Lors d'une réunion qui s'est tenue en début de projet, l'évaluation critique de certaines études de cas par les universitaires a amené les villes à se souder autour de leurs collègues mis en cause. L'évocation de cet incident n'a pas pour but de juger si les critiques des universitaires étaient justes ou non, mais de souligner que la progression du soutien réciproque entre les techniciens a créé un environnement dans lequel ils pouvaient plus ouvertement se remettre en cause réciproquement sans offenser leurs collègues.

La persévérance du Comité scientifique a constitué un autre facteur essentiel au processus d'apprentissage du réseau. Le Comité scientifique a certainement vécu des situations où il a pu penser que la rigueur d'analyse qu'il cherchait à apporter au réseau avait peu d'impact sur la démarche globale. Il aurait pu décider de se mettre en position de retrait ou même de se désengager complètement du processus. Au lieu de cela, il a continué à assister aux réunions et à encourager les participants à poser des questions déroutantes. Sa persévérance a constitué un facteur fondamental à la progression du réseau, peut-être plus important que les techniciens n'en ont eu conscience.

L'Equipe de formation a adopté une approche tout aussi importante. Partant d'un concept de formation relativement traditionnel, elle a choisi de construire un produit adapté aux besoins des techniciens des collectivités. Elle s'est ainsi appuyée sur les expériences des membres permanents du réseau et a constitué autour d'elle un petit groupe de professionnels de la formation en management issus des villes du réseau. L'Equipe aurait pu choisir une attitude plus défensive et plus détachée, fondée sur le postulat "nous sommes les experts". L'approche qu'ils ont choisi a contribué de manière essentielle à la qualité des produits de formation d'Interact.

Enfin, la contribution des chercheurs locaux a montré que l'attitude peut être plus importante que l'expérience. La plupart des chercheurs ont poussé leur analyse critique à la limite de ce qu'ils pensaient acceptable par les techniciens et, lorsqu'ils se sont rendus compte que c'était acceptable, ils ont poussé leur critique un peu plus loin ! Malgré l'éventail parfois intimidant de techniciens expérimentés et d'universitaires participant aux réunions, les jeunes chercheurs ont choisi de contribuer pleinement aux débats plutôt que de rester passifs. Ainsi, ils ont participé à l'enrichissement du processus d'apprentissage pour chacun. À d'autres moments, leur intérêt sincère pour le projet les a amenés à apporter une contribution supérieure à ce qui était attendu d'eux.

À la demande d'Interact, un technicien a entrepris une analyse détaillée des moyens par lesquels Interact s'est développé en tant que véhicule

d'apprentissage. Cette analyse a permis d'identifier trois niveaux de formation différents :

■ **sagesse** : par la sensibilisation au fonctionnement et expériences des autres villes, la réflexion sur la situation de chaque participant, l'augmentation de la motivation pour le développement personnel, l'accroissement de la capacité à communiquer des expériences personnelles à d'autres personnes d'origines différentes, la connaissance approfondie du développement personnel et la motivation pour innover et transférer ses connaissances à d'autres ;

■ **connaissance** : connaissances professionnelles (attitudes, procédures, coopération), connaissance des meilleures pratiques, et connaissances en matière d'efficacité et d'efficacité ;

■ **information** : sur les questions et problèmes des autres villes et des autres cadres organisationnels, la cristallisation intelligente de données, et les réseaux et contacts.

En expliquant leurs propres expériences aux autres villes, les participants ont acquis une meilleure connaissance de leur propre situation et de leur comportement. Ainsi, Interact a fourni la possibilité de s'écarter des pressions quotidiennes et de réfléchir à la situation plus générale. Dans le même temps, en réfléchissant sur les études de cas et les présentations concernant les autres villes, les participants ont été encouragés à exprimer des raisonnements plus globaux, pour donner du sens à l'information qu'ils recevaient. Ces raisonnements ont, à son tour, permis aux participants d'identifier des idées ou des solutions élargies à même d'être appliquées de manière plus concrète à leur propre ville : la participation à Interact a souvent inspiré les participants, à titre individuel, et augmenté leur motivation et leurs aspirations relatives à leur travail.

L'échange de connaissances et l'apprentissage a été beaucoup plus riche que cela n'aurait été possible entre villes d'un même pays : la grande variété des contextes, des problèmes, des stratégies et projets, qui existent dans les villes membres du réseau, a ouvert de nouvelles perspectives. La variété des profils professionnels réunis par Interact a été tout aussi importante : sciences politiques, sciences sociales, urbanisme et architecture, développement économique, formation et développement des organisations, etc.

L'expérience d'apprentissage créée par la diversité nationale et professionnelle a été encore renforcée par l'éventail des sujets couverts par ces 24 études de cas. Cette diversité a également permis aux villes d'inviter un grand nombre de fonctionnaires aux réunions, afin de partager leur expérience. Le programme d'échange des fonctionnaires a renforcé cette dissémination des apprentissages : deux villes ont accueilli jusqu'à 9 partenaires d'échange.

Enfin, et c'est peut-être le plus important, les participants à Interact se sont rendu compte que le projet représente un processus d'apprentissage à long terme, dont l'impact dépassera largement la dissémination des résultats formels. Ce processus à plus long terme sera progressif et invisible, mais continu. Il se déroulera au quotidien, à mesure que les participants appliqueront ce qu'ils auront appris dans leur ville et leur pays et influenceront les personnes avec lesquelles ils travaillent. Par-dessus tout, Interact a enseigné aux participants une certaine humilité : aussi grande et prospère que soit leur ville, ils ont toujours beaucoup à apprendre d'autres villes européennes.

ANNEXE N° I

Coordonnées des membres d'Interact

COORDONNATEURS DES 12 MÉTROPOLES

Lyon

Coordination du réseau Interact
Corinne Hooge et Christophe Pons
Grand Lyon
Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération
20 Rue du Lac
F – 69003 LYON
Tel : 33/4 78 63 42 46
Email : chooge@grandlyon.org and cpons@grandlyon.org

Belfast

Isaac May
Belfast City Council
Cecil Ward Building
4-10 Linenhall Street
UK – BELFAST BT2 8BP
Tel : 44/28 9027 0666
Email : mayi@belfastcity.gov.uk

Birmingham

David Howl
Regional, European and International Division
Birmingham City Council
Council House
Victoria Square
UK - BIRMINGHAM B3 3BU
Tel : 44/121 303 2776
Email : dave.howl@birmingham.gov.uk

Brno

Jana Drapalova
Brno – Novy Liskovec
District Council
Obla 75 a
CZ – 63400 BRNO
Tel : 420/54721 1333
Email : drapalova@nliskovec.brno.cz

Budapest

Ivan Tosics
Metropolitan Research Institute
Lonyay 34
H – BUDAPEST
Tel : 36/1 217 9041
Email : tosic@mri.hu

Gênes

Alessandra Risso
Ville de Gênes
Social Affairs Department
Via Ilva 3
I – 16128 GÊNES
Tel : 39/010 5577247
Email : arisso@comune.genova.it

La Haye**Paul Zoutendijk**

Ville de La Haye
Department for International Relations
PO Box 12655
NL – 2500 DP LA HAYE
Tel : 31/70 353 6041
Email : pzoutendijk@bsd.denhaag.nl

Malmö**Christian Röder**

Ville de Malmö
The Environment Department
Planning Unit
S – 205 80 MALMÖ
Tel : 46/40 34 20 35
Email : christian.roder@malmo.se

Munich**Sylvia Pintarits**

Ville de Munich
Department of Urban Planning
HA 1 / 2 European Affairs
Blumenstrasse 31
D – 80331 MUNICH
Tel : 49/89 233 26997
Email : sylvia.pintarits@muenchen.de

Raymond Saller

Ville de Munich
Department of Labour and Economic Development
Herzog Wilhelm Str.15
D – 80331 MUNICH
Tel : 49/89 233 21 332
Email : raymond.saller@muenchen.de

Utrecht**Hans Sakkers**

Ville d'Utrecht
Strategic Planning Department
PO BOX 16200
NL – 3500 CE UTRECHT
Tel : 31/30 286 1017
Email : h.sakkers@utrecht.nl

Venise**Turiddo Pugliese**

Ville de Venise
Direzione Centrale Sviluppo del Territorio e Mobilità
Planificazione Strategica
Santa Fosca, Cannà Regio 2396
I – 301 21 VENISE
Tel : 39/041 2747160
Email : turiddo.pugliese@comune.venezia.it

Vienne**Shams Asadi**

Ville de Vienne
Municipal Department 18, Urban Development and Planning
Rathausstrasse 14 – 16
A – 1080 VIENNE
Tel : 43/1 4000 88864
Email : asa@m18.magvien.gv.at

EUROCITÉS

Jordi Gomez

18 square de Meeûs
B – 1050 BRUXELLES
Tel : 32/2 552 0880
E-mail: j.gomez@eurocities.be

LE COMITE SCIENTIFIQUE

Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés **Christian Lefèvre**

LATTS
6 et 8 avenue Blaise Pascal
F – 77455 MARNE-LA-VALLEE cedex 2
Tel : 33/1 64 15 35 96
Email : lefevre@latts.enpc.fr

Institut Allemand des Questions Urbaines **Werner Heinz**

DIFU – Abteilung Köln
Lindenallee 11
D – 50968 COLOGNE
Tel : 49/221 3771 143
Email : heinz@difu.de

Institut Polytechnique de Milan **Roberto Camagni**

Dipartimento di economia e produzione
Piazza Leonardo da Vinci
I – 20133 MILAN
Tel : 39/02 2399 2744
Email : roberto.camagni@polimi.it

LES CHERCHEURS LOCAUX

Belfast

Lesley Hemphill

Université d'Ulster
Jordanstown, Shore Road
School of the Built Environment
Newtownabbey
UK - CO. ANTRIM BT37 0QB
Tel : 44/28 9027 0666
Email : la.hemphill@ulster.ac.uk

Birmingham

Stephen Jeffares

Université de Birmingham
The School of Public Policy
Edgabaston
UK – BIRMINGHAM B15 2TT
Tel : 44/121 414 6665
Email : SRJ876@bham.ac.uk

Ken Spencer

Université de Birmingham
School Of Public Policy
UK – BIRMINGHAM B15 2TT
Tel : 44/121 414 4964
Email : k.m.spencer@bham.ac.uk

Brno**Romana Ferbarova**

Université Hasaryk Brno
Tisnovska 8
CZ - 613 00 BRNO
Tel : 420/ 603 933 3870
Email : ferbarov@fss.muni.cz

Budapest**Andras Ekes**

Université Technique de Budapest
Department of Urban Studies
M gyetem rkp. 3
H-1111 BUDAPEST
Tel : 36/20 935 934-0
Email : ekes@mri.hu

G nes**Simone Castagno and Stefania Consigliere**

Université de G nes
Dipartimento di Scienze Antropologiche
via Balbi 4
I - 16126 G NE
Tel : 39/010 209.5044 and 39/010 209.5917
Email : simone.castagno@unige.it and stefania@disa.unige.it

La Haye**Surrendra Santokhi**

Ville de La Haye
Department of Education, Culture and Welfare
Spui 70
NL - 2511 BT LA HAYE
Tel : 31/70 353 25 90
Email : s.santokhi@ocw.denhaag.nl

Lyon**Aisling Healy**

Laboratoire RIVES
ENTPE
11 rue Maurice Audin
F - 69518 VAULX-EN-VELIN Cedex
Tel : 33/4 72 04 77 24
Email : healy@entpe.fr

Malmö**Maria Lundgren**

Université de Malmö
Konst, kultur och kommunikation
SE-205 06 MALMÖ
Tel : 46/40 6657119
Email : maria.lundgren@k3.mah.se

Munich**Sabine Hafner and Manfred Miosga**

Université Technique de Munich
Department of Geography
Arcisstrasse 21
D - 80290 MUNICH
Tel : 49/89 289 25 094 and 49/89 289 28 410
Email : sabine.hafner@ssg.geo.uni-muenchen.de and
manfred.miosga@ssg.geo.uni-muenchen.de

Utrecht

Laurens de Graaf

Université d'Utrecht
Utrecht School of Governance
Bijhouwerstraat 6
NL – 3511 ZC UTRECHT
Tel : 31/6 235 25 83
Email : L.deGraaf@usg.uu.nl

Venise

Davide Ghiraldini

Via Beldomandi 4
I – 35137 PADOU
Tel : 39/328 3164 936
Email : dghirald@iol.it

Vienne

Gabriele Gerhardtter

Entwicklung durch Erfahrung
Währinger Straße 26/3
A - 1090 VIENNE
Tel : 43/ 1 925 24 83
Email : gerhardtter@entwicklungdurerfahrung.at

L'ÉQUIPE FORMATION

Centre National De la Fonction Publique Territoriale

Odile Bouilleret

CNFPT – Rhône Alpes Lyon
18 rue Edmond Locard
F – 69322 LYON cedex 05
Tel : 33/4 72 32 43 14
Email : odile.bouilleret@cnfpt.fr

Ecole de la Gouvernance Université d'Utrecht

Gerrit Hagelstein

Université d'Utrecht
Utrecht School of governance
Bijhouwerstraat 6
NL – 3511 ZC UTRECHT
Tel : 31/30 2536 414
Email : g.hagelstein@usg.uu.nl

LES CORRESPONDANTS FORMATION LOCAUX

Birmingham

Richard Billingham

Ville de Birmingham
Management Development Centre
Council House
Victoria Square
UK – BIRMINGHAM B3 3BU
Tel : 44/121 303 2326
Email : richard_billingham@birmingham.gov.uk

Brno

Martin Nawrath

Veronica Institute
Panska 9
CZ – 60200 BRNO
Email : martin.nawrath@ecn.cz

Gênes**Paolo Giannone**

Ville de Gênes
Human Resources and Organisation Department
Via Garibaldi, 9
Palazzo Albini
I – 16128 GÊNES
Tel : 39/0105572843
Email : pgiannone@comune.genova.it

Lyon**Francis Rosséro**

Le Grand Lyon
Direction des Ressources Humaines
Unité formation
20 Rue du Lac
F – 69003 LYON
Tel : 33/4 78 63 41 56
Email : frossero@grandlyon.org

Malmö**Kerstin Lejonqvist**

Ville de Malmö
Ledarcentrum
S – 205 80 MALMÖ
Tel : 46/40 342106
Email : kerstin.lejonqvist@malmö.se

Munich**Holger Adam**

Institut d'Urbanisme et d'Habitat (ISW)
Steinheilstraße 1
D – 80333 MUNICH
Tel : 49/89 54 27 06 - 13
Email : adam@isw.de

Utrecht**Michel Leenders**

Ville d'Utrecht
Department for Urban Development
Projectmanagement bureau
P.O. Box 8406
NL – 3505 RK UTRECHT
Tel : 31/30 286 4537
Email : m.leenders@utrecht.nl

Venice**Fabrizio Panozzo**

Université de Venise
Dorsoduro 1075
I - 30123 VENISE
Tel : 39/041 23.48.700 - 749
Email : f.panozzo@unive.it

LE SITE INTERACT :**www.interact-network.org**

ANNEXE 2

LISTE DES ÉTUDES DE CAS SUR LES VILLES

Belfast	<ul style="list-style-type: none">■ Partenariat à l'échelle de la ville■ Belfast GEMS – retour à l'emploi des chômeurs de longue durée à l'Est de Belfast
Birmingham	<ul style="list-style-type: none">■ Birmingham City Pride Partnership : évaluation de la démarche■ Évaluation critique du Partenariat Stratégique de la Métropole
Brno	<ul style="list-style-type: none">■ Réhabilitation de l'habitat dans le district urbain de Novy Liskovec■ Mise en œuvre du Plan de développement du district : gestion de projet et infrastructure
Budapest	<ul style="list-style-type: none">■ Le rôle du transport dans le développement urbain durable■ Régénération des friches industrielles à Budapest
La Haye	<ul style="list-style-type: none">■ Gouvernance locale et création d'entreprise■ Planification économique intégrée dans le centre ville : "Ville Mondiale"
Gênes	<ul style="list-style-type: none">■ La relation entre les quartiers, la santé et le bien-être des citoyens : le projet de maintien à domicile des personnes âgées■ Vers une ville éducative
Lyon	<ul style="list-style-type: none">■ La mise en œuvre du Plan d'actions pour une métropole technopolitaine■ Mise en œuvre de la charte de la participation du Grand Lyon
Malmö	<ul style="list-style-type: none">■ Construction d'une démarche collaborative pour le développement du port ouest■ Le port ouest et Mollevangen : deux quartiers urbains en mutation
Munich	<ul style="list-style-type: none">■ "Messe Stadt Riem" : un projet urbain majeur■ "Isar Sued Campus" : partenariat entre la ville de Munich et Siemens
Utrecht	<ul style="list-style-type: none">■ Kanaleneiland : une analyse de la collaboration entre partenaires sociaux■ Sur les rails ? Remodelage du quartier de la gare d'Utrecht
Venise	<ul style="list-style-type: none">■ Gouvernance urbaine et plan stratégique pour Venise■ Création d'une organisation chargée de la mise en œuvre du Plan stratégique
Vienne	<ul style="list-style-type: none">■ Régénération des rues commerçantes à Vienne■ Vers un processus de planification du développement urbain sensible à la problématique d'égalité homme / femme

ANNEXE 3

LISTE DES ÉCHANGES DE FONCTIONNAIRES

Belfast

Briony Crozier à Vienne
Martin Doherty à Malmö
Tim Walker à Lyon

Birmingham

David Carter à Budapest
Glynis Hovell à Gênes

Brno

Martina Cermakova à Belfast
Jana Ocelkova à Malmö
Martin Robes à Malmö
Jan Sponar à Munich
Jan Sponar à Vienna

Budapest

Andras Ekes à Lyon
Viktoria Hegedus à Munich
István Schneller à Malmö

Gênes

Grazia Costa à La Haye
Valentina Mammuccari à La Haye
Alessandra Risso à Malmö
Michèle Solari à Malmö

La Haye

Paul Zoutendijk à Vienne
Gerard Kroon à Munich
Irma de Roos à Munich
Arjan van Daal à Lyon
Suzan van der Sluis à Lyon

Grand Lyon

Isabelle Charbonnier à Venise
Corinne Hooge à Vienne
Dominique Maurige à Munich
Eric Peigné à Belfast
Delphine Picard à Birmingham
Thibaud Van Rooden à Munich

Malmö

Lars Brattberg à Birmingham
Torsten Lindh à Vienne
Birthe Müller à Munich
Christian Röder à Belfast

Munich

Theo Bauernschmidt à Malmö
Gabriele Böhmer à La Haye
Bernhard Eller à Lyon
Ursula Grunert à Vienne
Anna Hoogeback à Brno
Sylvia Pintarits à La Haye
Rolf Rammensee à Budapest
Raymond Saller à Vienne
Beate Scheipl à Vienne
Beate Scheipl à La Haye
Barbara Schmid à Utrecht
Christiane Thömmes à Vienne
Ulrich Schramm à La Haye

Utrecht

Rhodé Bouter à Venise
Jantien Hadders à Genoa
Kunera van der Belt à Munich
Radboud van der Linden à Belfast
Christine Vroom à Genoa

Venise

Marina Dragotto à Lyon
Paolo Ortelli à Birmingham

Vienne

Elfriede Heinrich à Belfast
Elisabeth Machat à Malmö
Peter Schrutka à Lyon

