

La symbolique urbaine : nouvelle dimension de l'action publique.

Introduction

Depuis une vingtaine d'années les villes européennes, et particulièrement les périmètres d'opérations urbaines, constituent des espaces dont la morphologie ainsi que l'image sont en mutation. Les réalisations architecturales, urbanistiques et les discours des aménageurs font de ces opérations le lieu d'affirmation d'une esthétique, d'un héritage mais aussi et surtout d'ambitions et de valeurs. *“Le territoire a fait irruption dans le domaine de la communication et plus précisément dans celui de la publicité internationale”*¹ annonce M. Guidère. Et l'on peut ajouter qu'en ce qui concerne les territoires urbains, c'est la communication qui s'est solidement implantée dans la gestion de la ville. En effet, la multiplication des grandes opérations de requalification s'est accompagnée d'une évolution des objectifs et des modalités de l'action publique.

De fait, on assiste à une nette inflation des discours sur les opérations: discours des élus, points de vue des architectes, couverture médiatique... Mais si ce phénomène est le plus visible, l'évolution de l'action publique ne peut y être réduite. Cette évolution révèle le passage d'une gestion technicienne de la ville à une vision plus globale du fait urbain, à une prise en compte de la dimension imaginaire de l'espace. A l'instar de la recherche, le territoire est davantage appréhendé par les aménageurs comme *“un construit social qui associe à une base matérielle faite d'un espace géographique un système de valeurs qui confère à chacune des composantes de cet espace des significations multiples et combinées”*². En plus de la planification et de la gestion techniciennes -et nécessaires- de la ville, un travail de plus en plus approfondi est mené sur l'image de la ville.

Comment expliquer cette évolution de l'action publique? En quoi consiste-t-elle et surtout dans quelle mesure conditionne-t-elle la réussite des opérations? On illustrera la réponse à ces questions par des opérations de requalification dont la chronologie ainsi que les enjeux d'image et de développement sont comparables : Euralille à Lille, Euroméditerranée à Marseille et Neptune à Dunkerque. Ainsi, on commencera par identifier les facteurs qui ont conduit à la prise en compte par l'action publique de la dimension imaginaire de la ville. Ce qui nous conduira ensuite à définir plus précisément l'aspect symbolique du fait urbain et à en exposer les enjeux. Et notamment le lien qui peut exister entre la réussite de l'action publique et la production d'une symbolique urbaine. Enfin, on présentera les premiers résultats d'une étude comparative des trois opérations envisagées qui devraient permettre d'illustrer ce lien.

¹ Mathieu Guidère, “Sémiotique comparée du territoire. Les stratégies territoriales en publicité internationale” (p. 121) in *Territoires sous influences /I*, dir. D. Pagès et N. Pélissier, Paris, L'Harmattan, 2000.

² Bernard Debarbieux, “Le lieu, fragment et symbole du territoire” (p. 14) in *Espaces et Sociétés* n°82-83, Paris, L'Harmattan, mars 1996.

I. L'action publique sur la ville: d'une gestion technicienne à une vision globale du fait urbain

Sans prétendre aucunement faire ici une histoire de l'urbanisme contemporain, il importe d'expliquer le passage d'une gestion technicienne de la ville à une gestion globale du fait urbain. Plus particulièrement, il s'agit d'exposer dans cette première partie les facteurs de l'intrusion de la dimension symbolique au sein des réflexions et des pratiques de l'action publique en ville. Trois phénomènes sont en cause: d'abord le renouvellement des paradigmes de l'aménagement urbain, ensuite la diversification des profils des aménageurs et l'allègement des prérogatives des institutions nationales, enfin la mise en concurrence nationale et européenne des métropoles.

La fin d'une vision fonctionnaliste des opérations urbaines

L'évolution de l'action publique sur la ville trouve premièrement son origine autour des années 1980 dans le changement de manière de faire et d'envisager l'urbanisme. La gestion technicienne qui a longtemps prévalu en France correspond à une vision fonctionnaliste globalement partagée par les aménageurs: un fonctionnalisme à la fois épistémologique et opérationnel.

La gestion urbaine en France, depuis Haussmann jusqu'à la Charte d'Athènes, a été marquée par l'idée que le contenant -la morphologie- déterminait le contenu -le social-. Ce fonctionnalisme épistémologique postule, en d'autres termes, que le type de ville que l'on construit détermine les comportements de la population urbaine. Or, si la structuration et le tissu urbains peuvent dans certains cas influencer les pratiques des habitants, il a été largement démontré qu'ils ne les conditionnent pas pour autant. Il n'y aurait plus de problèmes de violence urbaine ou de dégradation des espaces publics si on connaissait la "bonne" manière de faire la ville qui produise de "bons citoyens".

Mais ce fonctionnalisme épistémologique a aussi un versant opérationnel. En considérant la ville avant tout comme un territoire de densité et de diversité fonctionnelles, les aménageurs ont longtemps surtout cherché à doter la ville en activités de service et de production. Plusieurs écoles se sont succédé avec ce même souci fonctionnaliste. Pour les tenants du zoning il importait que les différentes fonctions de la ville soient nettement disjointes les unes des autres, pour d'autres au contraire elles doivent être intriquées (récent credo de la mixité). Dans les deux cas, le fait urbain se résume à l'affectation aux différents espaces et aux différents bâtiments de fonctions qui assurent le rayonnement de la ville. Le nombre et la nature des fonctions sont généralement corrélés à la taille de la ville. Le rôle de l'action publique revient dès lors à veiller à ce que la ville ne se trouve pas en situation de sous-équipement fonctionnel. C'est-à-dire, depuis la célèbre loi de Zipf³, à veiller à ce qu'elle "tienne son rang".

Or depuis les années 1980-90, autant chez les chercheurs qui travaillent sur le fait urbain que chez les aménageurs, la vision de la ville se complexifie. N. Pagès et D. Péliissier désignent ce changement de perspective par le paradigme de "l'incertitude territoriale": "*c'est-à-dire le passage d'une conception instrumentale du territoire à une conception davantage compréhensive (...)*"⁴. Ainsi, il n'est plus question de considérer le fait urbain

³ Loi « rang-taille » exposée pour la première fois par Zipf en 1949.

⁴ Dominique Pagès et Nicolas Péliissier dans l'introduction de *Territoires sous influence / 2* (p.6), dir. D. Pagès et N. Péliissier, Paris, L'Harmattan, 2000. La citation complète est "*Ce paradigme implique le passage d'une conception instrumentale du territoire (modèle positiviste articulé autour de l'antagonisme territorialisation/déterritorialisation) à une conception davantage compréhensive, renvoyant à une*

comme un phénomène où la structuration fonctionnelle est déterminante. Et l'action publique sur la ville elle-même est plus diversifiée.

L'inertie d'un corps d'ingénieurs et la gestion centralisée

La deuxième série de facteurs qui explique l'évolution de la gestion urbaine tient au jeu d'acteurs de l'action publique. La gestion technicienne de la ville qui a longtemps prévalu est à rapprocher d'une part du primat des ingénieurs en la matière et d'autre part de la centralisation extrême des questions d'aménagement en France.

Depuis un siècle et demi, une grande partie des opérations urbaines conduites par l'action publique a été le plus souvent confiée aux ingénieurs des Ponts et Chaussées ou des Travaux Publics d'Etat, et aux architectes. Ces experts travaillent naturellement avec les équipes municipales, mais ils influencent fortement à la fois la conception et la réalisation des opérations. Or, ni les ingénieurs de l'ENPC ou de l'ENTPE⁵, ni les architectes, n'ont la formation ou la mission de penser la ville dans sa globalité. Ils sont avant tout concernés par la dimension matérielle de la ville. Leur domaine de compétence est fondamentalement celui des réalisations, du *faire* et non du *dire*. La question de l'image a donc très longtemps été une question périphérique réduite à celle de l'enrobage, de la propagande. Cependant, les choses changent depuis une vingtaine d'années et il serait injuste de prétendre que ces ingénieurs et architectes sont étrangers à ce changement. Mais l'inertie des pratiques professionnelles est un facteur de la gestion technicienne des opérations urbaines en France depuis 150 ans.

La nature technicienne de la gestion urbaine est enfin liée à la centralisation extrême de l'action publique française. Et ce d'autant que l'aménagement du territoire est longtemps resté une prérogative de l'Etat central. Les spécialistes qui ne sont pas ingénieurs -comme les membres de la DATAR, depuis les années 1970- ainsi que les fonds relèvent pour la plupart de l'Etat. Cette organisation de l'action publique révèle bien la conception française du territoire national. Les différents espaces du pays, unifiés juridiquement et administrativement depuis la Révolution sous la bannière républicaine, constituent un territoire solidaire. Solidaire à la fois au sens d'insécable, et solidaire au sens où les différents espaces français doivent se prêter assistance en vertu des principes d'égalité et de fraternité.

La mise en concurrence et l'importance nouvelle de l'image

Mais la régionalisation, les lois de décentralisation et la construction européenne ont fait évoluer les prérogatives respectives de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que les rapports entre les différents espaces de la République. Si bien que la dimension symbolique des villes est devenue une préoccupation centrale de l'action publique.

Les opérations urbaines sont indirectement affectées par la décentralisation. En effet, elles ont toujours relevé de la municipalité concernée. Cependant, depuis les lois de décentralisation, les régions et les départements sont devenus des partenaires financiers permettant de contrebalancer le poids de l'Etat. Euroméditerranée par exemple, classé projet d'intérêt national, est financée à 50% par l'Etat et à 50% par les collectivités territoriales des environs⁶. Si bien que les aménageurs suivent de moins en moins strictement la ligne

épistémologie constructiviste permettant de mieux appréhender le phénomène actuel, apparemment paradoxal, de déterritorialisation et reterritorialisation simultanées."

⁵ ENPC: école nationale des Ponts et Chaussées créée dès 1747 pour constituer un corps d'ingénieurs régulièrement appointés pour la construction des routes, ponts et canaux. Corps qui s'adjuge à partir de la Révolution un quasi-monopole sur l'aménagement du territoire. Et l'influence des ingénieurs des Ponts et Chaussées s'affirma encore lors de la modernisation de la France (1851-1890). L'ENTPE (école nationale des travaux publics d'Etat) a été créée en 1954.

⁶ A savoir: 25% par la Ville de Marseille, 5% par la communauté urbaine, 10% par le Conseil général et 10% par le Conseil régional.

nationale. Autre apport de la décentralisation: de nombreuses friches ferroviaires -comme à Lille-, militaires ou industrielo-portuaires -comme à Marseille et Dunkerque- ont été déterritorialisées et restituées à la ville. Il y a donc de moins en moins d'enclaves territoriales qui échappent à l'action des collectivités territoriales.

Mais la décentralisation et la construction européenne ont surtout accru la concurrence entre territoires et particulièrement celle entre villes. Le relâchement de l'idéologie centralisatrice a permis à la concurrence entre métropoles régionales de s'affirmer. L'Etat s'appuie dorénavant sur les particularismes locaux. Lyon est plus que jamais la rivale de Marseille, Rennes celle de Nantes, Nancy celle de Metz, etc. De plus, une concurrence métropolitaine s'est développée entre villes moyennes d'Europe à l'instar de celle qui existe depuis longtemps entre les capitales. Une concurrence liée à la construction de l'Europe sans frontières depuis les accords de Schengen. Mais la concurrence est également liée à la progression des NTIC⁷ et à l'accélération des déplacements des biens et des personnes (grâce aux TGV européens et à la trame très dense des aéroports internationaux) qui permettent une mobilité presque totale des capitaux et des entreprises. Ainsi Marseille et Lyon sont toujours en concurrence, mais aujourd'hui elles le sont plus encore avec Genève, Milan et Turin pour Lyon ou Gênes et Barcelone pour Marseille. En effet, il ne suffit plus d'être pôle économique et culturel puisqu'il en existe d'autres comparables et accessibles en Europe.

D'où l'émergence de la dimension symbolique des villes comme nouvel enjeu de l'action publique. A petite échelle il s'agit de se fabriquer ou de réaffirmer une image spécifique et attractive qui permette d'être en bonne place dans la hiérarchie des villes européennes. Et à grande échelle, le recours à la dimension symbolique de la ville permet à la fois de prouver sa suprématie de métropole régionale et d'affirmer sa proximité avec les collectivités territoriales dont elle fait partie.

Ainsi le passage d'une action publique gestionnaire et technicienne de la ville à la prise en compte de la dimension imaginaire du fait urbain est lié à des facteurs à la fois épistémologiques, politiques, sociologiques, technologiques et géostratégiques. Certains auteurs ont également expliqué l'inflation du discours autour et au sein des opérations urbaines par le recours de plus en plus important à des experts en communication. Ces nouveaux acteurs et ces nouvelles pratiques participent probablement à consolider la place de l'image dans la gestion urbaine. Cependant l'émergence de l'image s'explique surtout par la nécessité de se distinguer par un "corpus imaginaire" capable de conserver ou de renforcer l'attractivité démographique et économique du territoire. On appellera ce corpus imaginaire la symbolique urbaine d'une ville. Il ne s'agit pas ici de considérer qu'une ville doit être dotée d'une image, ou plus précisément d'une symbolique urbaine figée, censée rester dans l'histoire, un peu comme un monument reste dans le tissu urbain. La consistance imaginaire de la ville est mouvante comme l'est sa morphologie. Elle est en perpétuelle évolution. Cependant, ce caractère évolutif ne dispense pas de s'y attarder, de la prendre en compte, de la travailler de même que la trame urbaine est remodelée en permanence même si elle reste dans le cadre d'un schéma de cohérence, ou d'un plan directeur.

II. Définition et enjeux de la dimension symbolique de l'action publique en ville.

Parler de la dimension symbolique de la ville et de sa prise en compte dans l'action publique demande quelques précisions. Il importe d'abord de définir plus précisément ce que l'on entend par symbolique urbaine. Puis de replacer le terme dans le champ des notions de la

⁷ Nouvelles technologies de l'information et de la communication

géographie des représentations. Et enfin de montrer en quoi l'intégration de la dimension symbolique de la ville dans la gestion urbaine est déterminante pour le succès de l'action publique.

Symbole, symbolique urbaine: éléments de définition

Comme le remarque F. Paul-Lévy, le symbolique, ce « *serpent de mer des sciences sociales*⁸ » n'est jamais (ou presque) défini avec précision. La définition commune du substantif symbolique renvoie à celle de symbole. Une symbolique est : « *un système de symboles relatif à un domaine déterminé, un peuple, une époque, un système éthique ou politique* » indique le Robert. Une symbolique urbaine est donc un ensemble de symboles relatifs à une ville. Il faut alors préciser ce que l'on entend par symbole.

On écartera d'emblée à la fois le sens logico-mathématique et le sens de signifiant univoque du symbole. En effet il serait absurde, dans le cas d'une symbolique urbaine, de postuler que le symbole est un signe absolument vidé de tout contenu représentatif, qu'il est une pure convention graphique ne présentant aucun lien entre le symbolisant et le symbolisé, à la manière d'un opérateur ou d'une valeur mathématique. De la même manière, si le symbole repose sur une correspondance analogique, il serait simpliste de penser que les symboles urbains sont immédiats. A l'inverse des symboles comme la balance qui dans toutes les sociétés occidentales représente la justice, à un « symbolisant » urbain ne correspond pas un et un seul symbolisé. L'exemple du Fort Saint-Nicolas de Marseille est révélateur de l'équivoque possible d'un symbole urbain. Le fort, dans les tissus urbains contemporains, symbolise le plus souvent une ancienne puissance militaire et défensive. Or, à Marseille, le Fort Saint-Nicolas, qui ferme au sud l'anse du Vieux Port, a été construit après la Fronde par Vauban qui en a fait tourner les canons vers la ville. Il s'agit davantage du symbole d'une menace et de la soumission de Marseille. Ainsi, parce que les villes sont à chaque fois une synthèse spatiale et temporelle particulière, il serait réducteur de considérer leurs emblèmes comme des symboles institués dont l'interprétation est déterminée par un code unique.

L'étymologie grecque de « symbole » suggère en revanche deux caractéristiques intéressantes. Le *sumbolon* désignait un objet coupé en deux servant de signe de reconnaissance aux personnes qui s'étaient distribuées les morceaux. Par conséquent, d'une part le symbole réunit ceux qui le reconnaissent, il a une dimension collective, et d'autre part il a une valeur métaphorique, conventionnelle, il comporte une part d'arbitraire constitué dans le cas des villes par le contexte. Ainsi, l'essentiel réside davantage dans la « mise en symbole » d'un objet que dans sa nature.

Ces deux caractéristiques conduisent à adopter la proposition de D. Sperber selon laquelle le symbolique n'est une propriété « *ni des objets, ni des actes, ni des énoncés, mais des représentations conceptuelles qui les décrivent et les interprètent* ⁹ ».

Les éléments qui constituent la symbolique d'une ville peuvent donc être de nature hétérogène. La dimension symbolique d'une ville relève à la fois des monuments, de la morphologie urbaine, du discours tenu par ses leaders d'opinion etc. Hétérogénéité du matériau symbolique que B. Debarbieux pointe bien dans un article sur la dimension symbolique du lieu lorsqu'il souligne que « *le territoire apparaît d'un point de vue symbolique comme une combinaison complexe de lieux communs et de lieux rares (...). Du jeu combiné de ces formes symboliques naît la figure du territoire.* ¹⁰ »

⁸ In « Architectures et cultures » dans *Les cahiers de la recherche architecturale*, n°27-28 1er trimestre 1992, dir. Christelle Robin, Ed. Parenthèses, Marseille.

⁹ In *Le symbolisme en général*, Dan Sperber, 1974.

¹⁰ In « Le lieu, fragment et symbole du territoire » de Bernard Debarbieux in *Espaces et sociétés* n° 82-83 (p. 29), Paris, L'Harmattan, 1996.

La symbolique urbaine dans le champ de notions

Pour mieux comprendre en quoi le concept de symbolique urbaine permet de rendre compte de la dimension imaginaire dont s'est saisie l'action publique, il est nécessaire d'en préciser la position dans le champ des notions analysant la ville perçue : les représentations, l'identité, l'image mais aussi le référentiel.

La distinction que l'on établit entre symbolique urbaine et représentations tient à la différence entre pluriel au singulier. Les représentations d'un territoire -urbain ou non- sont par définition fragmentées et fragmentaires. La symbolique d'une ville n'est pas forcément monolithique mais elle est au moins unifiée par certaines grandes caractéristiques. Il ne faut cependant pas s'aveugler: le caractère essentiellement polyphonique des perceptions d'une ville constitue un des défis majeurs pour la construction d'une symbolique urbaine. Pour arriver à un degré minimum d'unification, l'action publique est contrainte d'opérer des choix entre ces représentations.

Une symbolique urbaine se démarque également de la stricte notion d'identité car elle peut, elle, s'appliquer à une ville dans son ensemble, l'identité étant par définition limitée aux êtres dotés d'une subjectivité. Parler de l'identité d'une ville implique une vision anthropomorphique problématique. On risque dès lors de ne plus voir le jeu d'acteurs qui fait évoluer la ville et de la considérer comme un organisme autonome à qui l'on prête aisément des traits psychologiques et une volonté propre. Dérive d'autant plus risquée quand on s'intéresse à des villes à qui l'opinion publique prête des "personnalités" fortes telle que Marseille, Lille et à un moindre degré Dunkerque. C'est donc par souci de rigueur que l'on distingue la notion de symbolique de celle d'identité.

La notion d'image a le mérite d'être facile à utiliser parce qu'elle est évocatrice. Cependant elle constitue un de ces mots-tiroirs devenus vagues à force d'être utilisés. De plus, la notion de symbolique urbaine excède celle de l'image car elle y intègre l'idée de « valeurs » (les valeurs géographiques, esthétiques, affectives ou identitaires des lieux ainsi que les valeurs morales qui guident leur organisation). Rendre compte de la symbolique d'une ville, c'est aussi rendre compte des valeurs à l'œuvre dans la gestion de la ville.

Cette idée d'un ensemble de valeurs communes à un groupe qui permettent de dessiner une appartenance rapproche la notion de symbolique urbaine de celle de référentiel définie par B. Jobert et P. Muller¹¹. Pour ces auteurs, «*élaborer une politique publique revient à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action : on appellera cet ensemble d'images le référentiel d'une politique.*¹² ». Cependant le référentiel sectoriel s'applique à un groupe socioprofessionnel homogène (les membres d'un même groupe professionnel comme les acteurs d'une politique publique) et ses limites sont celles du champ d'action de ce groupe. Or, à l'inverse, une symbolique urbaine s'adresse à une population hétérogène. De plus, les limites d'une symbolique urbaine sont tout ce qu'il y a de plus physique, de plus spatiale, tandis que les frontières du référentiel sont sociales : ce sont celles du groupe professionnel envisagé.

Ces précisions faites, on définira ainsi la symbolique d'une ville: *une symbolique urbaine est le système des éléments urbains utilisés de manière symbolique qui compose une image et un ensemble cohérent de valeurs propres pour les habitants de la ville ou du quartier concerné mais aussi pour les personnes, les entreprises et les institutions extérieures.* Enfin, une dernière remarque s'impose: les deux caractéristiques structurantes d'une symbolique urbaine étant les valeurs, notamment des valeurs morales -ou au moins politiques-

¹¹ Cf. Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'Etat en action : politique publique et corporatisme*, Paris, PUF, 1987.

¹² In *Les politiques publiques* de Pierre Muller, Paris, PUF, 2000.

et les choix de l'action publique, force est de constater qu'une symbolique urbaine comporte ce que M. Rosemberg appelle des « *traces idéologiques* ¹³».

Critères de progression d'une opération urbaine et production symbolique

Dans quelle mesure, dès lors, la prise en compte de la dimension symbolique d'une ville conditionne-t-elle la réussite de l'action publique? Ou plus précisément, en quoi la production -ou le renouvellement- de la symbolique d'une ville est-elle un facteur de progression (voire de succès) des opérations urbaines? Afin de tester le lien entre ces deux phénomènes, on mettra en regard les critères de la progression d'une opération urbaine et les critères de l'achèvement du travail avec la dimension symbolique de la ville.

Les indicateurs d'une symbolique urbaine achevée procèdent de la définition que l'on vient d'en donner. Ils sont liés d'une part à la question des valeurs et de l'autre à celle des choix. On s'attachera à trouver dans le matériau symbolique dont dispose l'action publique une série de valeurs clairement et nettement affirmées qui servent de fil conducteur, d'idéologie de projet, à l'opération urbaine. Cette idéologie est à rechercher non seulement dans les discours mais également dans les pratiques et les réalisations qui constituent l'opération. L'adoption de valeurs constituant une ligne de conduite pour le projet contraint à faire le tri entre celles que portent les différents acteurs et notamment les acteurs publics. Celles de l'Etat ne coïncident pas toujours avec celles des collectivités territoriales ni avec celles du maire. D'autant que l'homogénéité politique ne suffit pas à assurer une unanimité des valeurs portées par une opération. C'est notamment le cas à Marseille où la mairie et l'Etat appartiennent au même bord politique et où néanmoins la vision de l'opération est divergente. Pour les aménageurs de l'établissement public d'aménagement, les valeurs d'Euroméditerranée sont avant tout des valeurs républicaines et de mixité, tandis que pour la mairie il s'agit davantage des valeurs métropolitaines, des valeurs de modernité. Et la situation se complique encore quand, comme pour Euralille, l'action publique est largement épaulée par des partenaires privés. Le deuxième critère est donc celui de l'apparition de conflits sur les orientations des opérations. En effet, puisque les valeurs sont rarement partagées par tous les acteurs dont les opinions et les intérêts divergent, les choix lors des phases de conception et de réalisation ne peuvent être toujours unanimes. Si bien que les conflits sont la preuve de la défense d'une ligne de conduite, d'une orientation symbolique ferme de l'opération.

Les indicateurs du succès, ou du moins de la bonne progression, d'une opération urbaine consistent d'une part en marqueurs économiques et d'autre part en objectifs affichés et atteints dans les délais annoncés. En ce qui concerne les critères économiques, on retiendra trois groupes de marqueurs : les marqueurs fonciers (le taux d'occupation des logements du périmètre, l'augmentation du prix du foncier, la présence de grands groupes immobiliers), les marqueurs d'attractivité (la balance migratoire du périmètre, l'arrivée d'entreprises ou d'institutions), les marqueurs de rayonnement (événement marquant). En ce qui concerne l'atteinte des objectifs fixés par les aménageurs au cours de l'opération, il s'agit généralement de la réduction du taux de chômage, de la création d'emplois sur le site, de la diminution de la part des logements insalubres, de la diversification des activités, etc. Il s'agit par exemple pour Euroméditerranée de « *développer la métropole marseillaise* ce qui suppose « *l'accroissement du nombre d'emplois, la montée en gamme des secteurs d'activités et le renforcement du rayonnement culturel international* ». Et ces ambitions sont accompagnées de prévisions chiffrées et d'un calendrier de référence.

¹³ In *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans 4 projets de villes* de Murielle Rosemberg, Paris, Economica, 2000.¹⁴ L'expression est de Vincent Leignel, adjoint à l'urbanisme du maire de Dunkerque.

Ainsi, si la prise en compte par l'action publique de la dimension symbolique du fait urbain est indéniable, les modalités de cette prise en considération sont variables. La notion de symbolique urbaine telle que l'on vient de la définir permet d'évaluer la cohérence et la précision du corpus imaginaire constitué par l'action publique. La confrontation des critères de succès des opérations urbaines et de ceux de la constitution d'une symbolique urbaine devrait permettre de montrer à quel point les deux phénomènes interagissent.

III. Action publique et symbolique urbaine: exemples et premiers résultats

Cette partie présente les tout premiers résultats d'une enquête portant sur trois opérations de requalification urbaine en centre ville. Le matériau mobilisé est constitué essentiellement par des entretiens avec des aménageurs, des élus et des journalistes ainsi que par les documents qu'ils considèrent comme particulièrement éclairants. Les opérations de requalification urbaine d'Euralille, de Neptune et d'Euroméditerranée présentent l'intérêt d'être comparables dans leur situation -péricentrale-, la nature de leur site -friches ferroviaires ou industrielles-portuaires- et leur chronologie -lancées à la fin des années 1980 ou le début des années 1990, les trois opérations abordent une deuxième -voire troisième- phase du projet-. Et elles ont toutes les trois pour cadre un territoire à l'image sinistrée: la dimension symbolique de la ville est donc un enjeu majeur de l'action publique.

Convergence positive à Lille

La comparaison des critères de réussite matérielle et symbolique d'Euralille semble montrer une certaine convergence positive. L'action publique progresse et la symbolique de la ville a été nettement renouvelée dans le cadre d'Euralille.

Euralille est une opération de requalification urbaine à la limite de l'hyper centre lillois. Les 120 ha du périmètre correspondent à de vastes friches ferroviaires situées sur la zone *non aedificandi*. Les débuts de l'opération urbaine date de 1989 sous l'impulsion de l'équipe municipale toute récemment élue de Pierre Mauroy. Un syndicat d'économie mixte (SEM) a été créé pour la maîtrise d'ouvrage. Les ambitions d'Euralille étaient alors de relancer Lille dans la concurrence métropolitaine européenne et de faire levier pour sortir du marasme une ville durement touchée par la crise industrielle des années 1980.

Le travail sur l'image de Lille a fait l'objet, depuis l'origine, d'une attention particulière. Un parti clair a été pris, découlant d'un ensemble de valeurs, et il a inévitablement entraîné des conflits qui n'ont pas pour autant compromis l'avancée des réalisations. En effet, c'est essentiellement sur une idéologie de la rupture, fondée sur des valeurs de modernité, qu'a été édifiée la symbolique urbaine lilloise portée par le projet. C'est d'ailleurs le principal reproche qui a été adressé à l'architecte Rem Koolhaas : l'opération était en rupture avec son environnement. Mais ce caractère «coup de poing» de l'opération était revendiqué comme tel par le directeur d'Euralille, J.P. Baïetto, qui voulait « *construire une image forte, une image capable de positionner Lille dans la guerre des villes.* » La ligne idéologique du projet se décline avec la promotion d'une modernité économique qui rompt délibérément avec le passé industriel de la ville. Mais aussi avec une modernité géostratégique en se référant davantage à l'espace européen qu'au territoire français comme le suggèrent à la fois le nom de l'opération et celui donné à la gare TGV - Lille Europe-. Enfin elle vise une modernité architecturale avec une esthétique futuriste dont l'immeuble en « botte » dessiné par Portzambac constitue un bon exemple. Cette orientation s'est accompagnée de conflits, notamment à l'occasion de l'avant-première du film *Germinal* que certains ont trouvé déplacé en ces temps de renouveau symbolique pour la ville.

Les résultats près de 15 ans après les débuts de cette opération sont plutôt positifs: de bon taux d'occupation, une réduction du taux de chômage, une opération connue, l'arrivée de quelques grandes entreprises, et le choix de Lille comme capitale européenne de la culture avec Gênes. Il faut cependant émettre quelques réserves en ce qui concerne le centre commercial d'Eurallille où les loyers trop élevés découragent certains commerçants de rester.

Si bien que l'on peut noter une certaine convergence positive des deux séries de critères. La qualité du travail sur la symbolique urbaine est allée de pair avec une bonne progression l'opération.

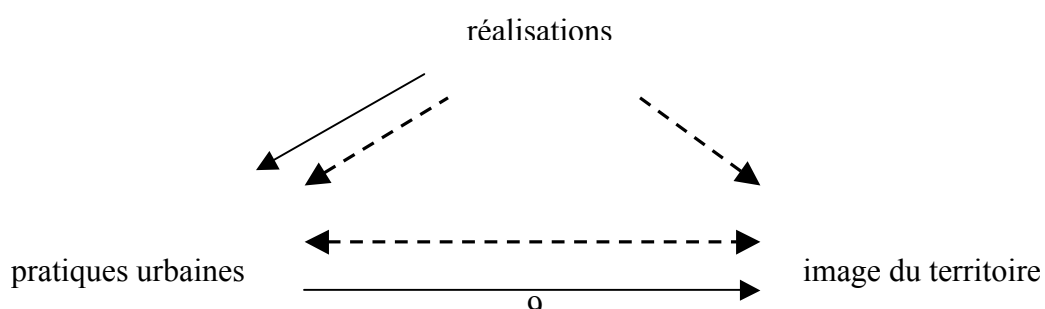
Convergence négative à Marseille

Le cas marseillais semble présenter une toute autre configuration. La confrontation des critères de réussite matérielle et symbolique esquisse une convergence plus négative.

Euroméditerranée est également une opération de requalification urbaine en bordure immédiate du centre ville. Les 310 ha du périmètre sont pour une bonne partie localisés sur d'anciennes friches industrielo-portuaires. L'opération a été amorcée en 1995 juste après la restitution à la ville des terrains du port autonome et la constitution d'un établissement public d'aménagement (EPA). Le territoire en requalification correspond à des quartiers arrière-portuaires ayant un taux de chômage élevé, une population immigrée importante, et un tissu urbain désarticulé par la désaffectation des entrepôts du port de marchandises. L'objectif est donc double: à la fois « dépaupériser » cette zone qui jouxte l'hyper centre, et permettre à Marseille de regagner sa place de capitale de l'Europe méditerranéenne face à la spectaculaire ascension de Barcelone et à la concurrence de Gênes.

La symbolique de la ville a été prise en compte dans l'action publique mais le travail sur la dimension symbolique de l'opération a perdu de sa cohérence au fil des équipes d'aménageurs qui se sont succédées au gré des fluctuations politiques. Force est de constater qu'il n'y a pas de valeurs dominantes: l'idéologie du projet est renouvelée tous les 6 mois lors du conseil d'administration. La pratique dominante, en ce qui concerne la dimension symbolique de l'opération, consiste à laisser les acteurs avancer les valeurs qui leur tiennent à cœur. Le directeur des opérations urbaines de l'EPA déclare: « *Il y a de nombreuses valeurs contradictoires. Tout l'intérêt du projet réside justement dans le fait de ne pas choisir un type de mondialisation. (...) Et finalement, il est plus facile d'amasser les contradictions. Pour les uns le logement est ce qu'il y a de plus important, pour les autres c'est les affaires, ...* ». Ce statut accordé aux valeurs au sein du projet est fondé sur l'idée de l'inutilité du travail sur la symbolique urbaine puisque ce sont des pratiques qu'émane l'image (cf. schéma ci-dessous). Mais ne prendre en compte que les conséquences des pratiques sur l'image conduit à oblitérer les conséquences de l'image sur les pratiques. La relation entre pratiques et symbolique urbaine est pensée comme une relation de cause à effet et non comme une interaction. L'action publique est alors seulement concernée par la gestion des usages, ce qui revient à n'envisager que le versant gestionnaire de l'action publique. Si bien qu'aucun conflit significatif n'a eu lieu puisqu'aucune orientation nette n'a été adoptée. En revanche, il y a eu de nombreuses escarmouches politiques ne concernant qu'indirectement Euroméditerranée, ce qui confirme que l'opération est davantage considérée par les élus comme un moyen de tirer son épingle du jeu politique que comme levier pour la ville.

Schéma. Deux interprétations des relations entre pratiques et image d'un territoire.



Les indicateurs de progression de l'opération urbaine, sans être franchement négatifs, ne sont pas complètement satisfaisants. Le taux de chômage est encore élevé même si près de 10000 emplois ont été créés depuis 1995 sur le périmètre. De grandes entreprises comme le CMA-CGM ou encore Telecom Italia sont venues s'installer dans le périmètre. Mais le taux d'occupation des logements du périmètre atteint seulement 50%. Le prix du foncier a augmenté, mais à la même cadence que dans les autres secteurs de la ville. Plus grave, sur un des principaux site -la rue de la République- les investisseurs se sont succédés sans jamais pouvoir tenir leurs engagements. Et le projet d'école internationale de l'Internet a été abandonné au bout de 15 ans. Enfin, il a fallu également abandonner le versant transport du projet (création de lignes de tramways en site propre). Sur le plan architectural, l'objectif de R. Muselier de faire à Euroméditerranée un « *grand geste architectural* » n'a pas été atteint. La candidature à la Coupe de l'Amérique, au lieu d'être fédératrice et médiatique comme a pu l'être la candidature de Lille aux Jeux olympiques, a été un facteur de conflit politique (entre l'équipe municipale et l'EPA) au sujet d'un secteur clef de l'opération.

Le rapprochement des deux séries d'indicateurs fait apparaître une convergence négative. D'une part on ne peut que constater l'incohérence ou plutôt l'éclatement de la dimension symbolique au sein du projet. D'autre part, sur le plan matériel, il est difficile de parler de réelle réussite de l'opération. Si bien, qu'en ce qui concerne Euroméditerranée, la négligence du travail sur la symbolique urbaine semble aller de pair avec un succès très mitigé de l'action publique. Naturellement, il convient de nuancer ces premiers résultats par la relative "jeunesse" de l'opération: les ambitions d'Euroméditerranée sont vastes et l'opération n'a pas 15 ans.

Incertitudes dunkerquoises

Le dernier cas étudié est celui de l'opération Neptune à Dunkerque. Neptune a été amorcée en 1989 à Dunkerque après l'élection de l'équipe municipale de M. Delebarre. Comme à Marseille, le périmètre est largement constitué par d'anciennes friches industrielo-portuaires dont certaines relèvent du port autonome. Le périmètre s'étend sur 180 ha de friches dont 50 ha de bassins. Il a donc fallu attendre la circulaire Sarkozy de 1994 pour que les terrains redeviennent communaux et que l'opération commence réellement. Il s'agit une fois encore d'une opération de requalification urbaine à proximité du centre ville. La ville est économiquement sinistrée: les industries portuaires périssent, plus de 5 000 emplois ont été supprimés en 10 ans. Un Syndicat d'économie mixte (SEM) a été créé avec pour responsabilité de « *renutrir* ¹⁴ » le centre de Dunkerque afin de garder la cohésion de l'agglomération et de permettre à la ville de continuer à constituer un pôle régional aux échelles française et européenne.

L'opération Neptune est officiellement chargée de faire évoluer l'image de la ville. C'est probablement la raison pour laquelle la dimension symbolique a été intégrée au projet depuis le début. Cependant, le parti pris d'une programmation lacunaire parce qu'évolutive empêche un réel travail sur la symbolique urbaine avec Neptune. Comme le déclare R. Nonas: « *On dirait une ville pas trop sûre de l'être vraiment mais qui souhaite ardemment le devenir. On dirait une ville qui a délibérément choisi de ne pas se définir aussi clairement qu'elle le pourrait.* ¹⁵ » En effet, l'équipe d'aménageurs a adopté une proposition architecturale sans masterplan. L'idée de Richard Rogers Partnership était de concevoir chaque réalisation de l'opération après la concrétisation de la précédente et en fonction des réactions à cette dernière. Mais cet aménagement au coup par coup ne permet pas de décliner des valeurs et aucune symbolique n'émerge clairement de l'action publique. Il est d'ailleurs troublant de

¹⁵ Propos de Richard Nonas recueillis par Jean Vermeil in « Le plan était presque parfait » in *d'Architectures*, n°52, janv.-fév. 1995.

voir que le principal atout mis en avant par les élus et les aménageurs n'est pas le périmètre mais les qualités de ces habitants, comme si les caractéristiques de l'espace à requalifier importaient peu. La seule singularité de l'opération érigée en valeur à la fois par les discours et les réalisations est cette incertitude architecturale. Si bien que des choix ponctuels peuvent conduire à des conflits. Mais ces conflits sont disparates comme les valeurs du projet.

Les résultats matériels de l'opération sont plutôt encourageants. La progression de Neptune est lente (mais cela fait partie des partis pris du projet). Le taux d'occupation est élevé et les logements et bureaux construits dans le périmètre ont rapidement trouvé acquéreurs. La nouvelle université accueille de nombreux étudiants et les anneaux créés en centre ville sont aujourd'hui occupés par des bateaux français et belges. Mais tout comme pour le travail symbolique, le bilan matériel est en demi-teinte. La réduction du taux de chômage est limitée, l'arrivée de nouvelles entreprises lente ou incertaine. Ainsi, au Pôle Marine, le cinéma multiplexe a fermé plus de la moitié de ses salles et le niveau des loyers, comme à Lille, décourage certains commerçants de rester. Il y a donc d'ores et déjà des indices de fragilité dans l'édifice économique Neptune.

Si bien que le rapprochement des deux séries d'indicateurs permet une fois encore de noter une certaine convergence, même si cette fois il s'agit surtout d'une convergence de l'incertitude du "corpus imaginaire" comme de celle des résultats. La dimension matérielle comme la dimension symbolique de l'opération Neptune attestent à la fois d'indubitables évolutions et de fragilités.

Conclusion

Le champ de l'action publique en ville s'est donc certainement étendu à la dimension symbolique des territoires urbains. Cette évolution trouve son origine dans une série de facteurs allant du changement de paradigme de l'urbanisme, à la mise en concurrence des métropoles françaises et européennes en passant par des évolutions de la sociologie des aménageurs. La dimension imaginaire de la ville est devenue, depuis quinze à vingt ans, un élément de la gestion urbaine tout aussi important que l'urbanisme, les transports urbains ou encore les réseaux. On a essayé de montrer ici que dorénavant action publique et symbolique urbaine étaient étroitement liées, au point que la cohérence de la symbolique urbaine semble bien être une des conditions de la réussite -ou du moins de la progression- de l'action publique. Et la comparaison des opérations d'Euralille, Euroméditerranée et Neptune confirme ce type de corrélation.

Mais il serait malhonnête de ne pas préciser qu'il ne s'agit que de résultats précaires pour trois raisons. D'abord parce que ces résultats ne sont que les toutes premières -et donc fragiles- conclusions d'un travail de recherche en cours. Ensuite parce que les opérations étudiées ne sont pas du tout achevées: les bilans que l'on a tirés vont donc évoluer dans la décennie à venir. Mais n'est-ce pas la croix d'une science du présent comme la géographie que d'étudier surtout ce qui est en cours et donc ce qui a toujours déjà évolué ? Enfin la précarité de ces résultats tient aussi à la corrélation que l'on a établie entre progression de l'action publique et construction d'une symbolique urbaine. Or des phénomènes qui se produisent ensemble ne sont pas forcément liés par un lien causal. Il ne faut notamment pas négliger les effets du contexte sur l'état de la situation. Cependant, ces rapprochements ont permis de mettre le doigt sur l'enjeu « imaginaire » de ces actions publiques. Enjeu qui fait nettement apparaître l'aspect à la fois systématique et hétérogène d'une symbolique urbaine que l'on ne peut manifestement pas réduire à du « marketing-emballage ».

Éléments de bibliographie

CASTEX J., COHEN J-L, DEPAULE J-C. (1995), *Histoire urbaine, anthropologie de l'espace*, Paris, Cahiers PIRV, ed. CNRS.

DEBARBIEUX B.(1996), « Le lieu, fragment et symbole du territoire », *Espaces et Sociétés*, n°82-83.

ENEL F., GAUDIN J-P., GRAFMEYER Y., LANTZ P., MARIE M. (1995), *Ville, espaces et valeurs*, Paris, L'Harmattan.

PAGES D., PELISSIER N.(2000), *Territoires sous influence / 1*, Paris, L'Harmattan.

PAGES D., PELISSIER N.(2001), *Territoires sous influence / 2*, Paris, L'Harmattan.

PAUL-LEVY F, SEGAUD M.(1983), *Anthropologie de l'espace*, Paris, ed. Centre Georges Pompidou.

RONCAYOLO M. (1990), *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard.

RONCAYOLO M. (2002), *Lectures de villes. Formes et temps*, Marseille, Ed. Parenthèses.

RONCAYOLO M., LEVY J., PAQUOT T., MONGIN O., CARDINALI P.(2003), *De la ville et du citoyen*, Marseille, Ed. Parenthèses.

ROSEMBERG M. (2000), *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans 4 projets de villes*, Paris, Economica.

SPERBER D. (1974), *Le symbolisme en général*, Paris, Hermann.

BONNILLO J-L., DONZEL A., FABRE M. (1992), *Métropoles portuaires : Barcelone, Gênes, Hambourg, Liverpool, Marseille, Rotterdam*, Marseille, Ed. Parenthèses.

HAGEGE C.(1994), *Le port dans la ville : données d'une osmose ; éléments d'une géographie des paysages et des territoires portuaires à Marseille*, Marseille, AGAM.

LOUBIERE A., LOUGUET P. (2001), « Euralille s'enracine », *Urbanisme* n°320.

MASBOUNJI A., MAILLARD C., DELLUS J., HAGEGE C., ROSSI A., SOLA-MORALES I. (1994), *Marseille Euroméditerranée. Un nouvel imaginaire de la ville*, Paris, éditions villes et territoires.

RATOUIS O., SEGAUD M. (2000), *Vers une maîtrise d'ouvrage territoriale ?*, Dunkerque, Commande pour l'institut des Mers du Nord.

THIRY F. (2001), « Paysages de la modernité, entre projet et polémique. Les images produites par la réception d'Euralille », *Les cahiers de la recherche architecturale et urbaine*, n°8.