

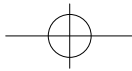
Christophe FAVOREU

« Processus de régénération urbaine et nouveaux concepts de la stratégie : proposition d'un modèle explicatif normatif »

pp. 259-280

Ville-Management 6





Processus de régénération urbaine et nouveaux concepts de la stratégie : proposition d'un modèle explicatif normatif

Christophe Favoreu

Docteur en Sciences de Gestion. Professeur à l'ESC Toulouse

Résumé

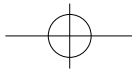
L'approche fondée sur les ressources, complétée et enrichie par la suite par le courant de l'intention stratégique, a marqué au cours des années 90 l'avènement d'un nouveau paradigme dans le domaine de la stratégie d'entreprise. Plus récemment, et de manière similaire, la planification et les méthodes de gestion urbaine ont été soumises à un certain nombre de critiques et d'exigences de renouvellement de la part de courants tels que le management stratégique public ou le « visioning movement ». L'objet de cet article est double. Il s'agit premièrement d'utiliser la grille d'analyse fournie par l'approche fondée sur les ressources et l'intention stratégique pour interpréter et expliquer les phénomènes de renouveau et de revitalisation urbaine connus par un certain nombre de villes telles que Birmingham, Bilbao et Barcelone. Le second objectif de cet article est la proposition d'un modèle normatif de gestion et d'intervention urbaines intégrant, articulant et adaptant les différents concepts issus des nouveaux courants de la stratégie d'entreprise et s'appliquant aux politiques de régénération urbaine.

Mots-clés

régénération urbaine, vision stratégique, capacités territoriales, compétences centrales, démarches stratégiques urbaines, ville.

INTRODUCTION

L'approche fondée sur les ressources, complétée et enrichie par la suite par le courant de l'intention stratégique, a marqué au cours des années 90 l'avènement d'un nouveau paradigme dans le domaine de la stratégie d'entreprise. Rejetant les déterminismes externes et concurrentiels, ces courants ont affirmé la possibilité pour les entreprises de construire des positions de leaders malgré l'existence de retards et de handicaps concurrentiels importants. A la logique traditionnelle d'adaptation ou d'adéquation de l'orga-

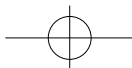


nisation aux caractéristiques de son environnement externe – que sous-tend l'approche classique de la stratégie d'entreprise – se substitue une conception de la stratégie fondée sur l'intention et le volontarisme.

Plus récemment, et de manière similaire, la planification et les méthodes de gestion urbaine ont été soumises à un certain nombre de critiques et d'exigences de renouvellement de la part de courants tels que le management stratégique public ou le « visioning movement ». Comme pour l'approche classique de la stratégie d'entreprise, ces remises en cause portent sur la nature jugée trop quantitative, analytique, rigide et extrapolative des techniques de planification et de gestion urbaines qui ont conduit à éliminer, selon un certain nombre d'auteurs, la créativité, les idéaux et les aspirations locales des réflexions sur le développement urbain. L'existence de cadres rigides limiterait les comportements opportunistes, volontaristes et proactifs des acteurs locaux en affirmant, à l'excès, l'existence et l'influence de déterminismes de type socio-économique en matière de développement local. L'idée que le contexte de départ, les dotations initiales des villes en matière d'équipements et de ressources physiques, le degré d'adaptation du tissu économique aux évolutions de l'environnement international conditionnent en grande partie les politiques locales, a très largement restreint les ambitions et le dynamisme des responsables locaux dans ce domaine. En outre, l'absence d'ouverture des processus de gestion urbaine à la société civile, leur incapacité à prendre en compte la multidimensionnalité et l'interdépendance de politiques de développement local ainsi que leur manque de flexibilité et d'intégration de l'incertitude environnementale sont autant d'éléments venus s'ajouter aux critiques existantes. Enfin, certains soulignent que la conception traditionnelle de la gestion urbaine s'applique difficilement aux transformations récentes d'un certain nombre de villes, qui, bien que sinistrées économiquement et socialement, ont connu des phases de croissance relativement accélérées et importantes.

L'objet de cet article est double. Il s'agit premièrement d'utiliser la grille d'analyse fournie par l'approche fondée sur les ressources et l'intention stratégique pour interpréter et expliquer les phénomènes de renouveau et de revitalisation urbaine connus par un certain nombre de villes telles que Birmingham, Bilbao, et Barcelone. Cette approche est d'autant plus intéressante, qu'à l'instar des entreprises, elle semble pouvoir expliquer la rapidité et l'ampleur des transformations d'un certain nombre de villes, et ceci malgré leur situation initiale extrêmement défavorable. Le second objectif de cet article est la proposition d'un modèle normatif de gestion et d'intervention urbaines intégrant, articulant et adaptant les différents concepts issus des nouveaux courants de la stratégie d'entreprise.

Cet article s'articule autour de trois parties. Dans une première partie, un rappel et une analyse critique des nouveaux concepts et courants de la stratégie d'entreprise sont effectués. Une analyse et une interprétation, selon le cadre de l'approche fondée sur les ressources et sur l'intention stratégique, des politiques de développement local menées par deux villes européennes, constituent la deuxième partie de cet article. La troisième partie concerne la proposition d'un modèle normatif de gestion des politiques urbaines fondé sur la transposition des nouveaux concepts de la stratégie d'entreprise.



I - NOUVEAUX CONCEPTS ET NOUVELLES APPROCHES DE LA STRATÉGIE D'ENTREPRISE

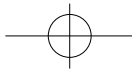
A - L'évolution des paradigmes et des conceptions de la problématique stratégique

L'approche renouvelée du management stratégique, que constituent l'approche fondée sur les ressources et l'intention stratégique (Hamel et Prahalad, 1990 ; 1994 ; 1995), affirme la possibilité et l'intérêt des firmes d'adopter un comportement plus proactif et plus volontariste fondé sur la transformation continue des règles du jeu concurrentiel. S'appuyant sur ses compétences centrales et ses capacités organisationnelles et poursuivant une vision stratégique ambitieuse, la firme a la possibilité de mettre en place des stratégies de rupture et de revitalisation lui permettant d'une part d'échapper à des positions concurrentielles défavorables et, d'autre part, d'envisager l'atteinte d'objectifs en total décalage avec ses ressources existantes. A travers les notions d'intention stratégique, d'effet de levier sur les ressources et de vision stratégique, est affirmée l'existence pour les firmes de marges de manœuvre, de possibilités de choix et de libertés d'action en ce qui concerne leur devenir et leur trajectoire de développement¹. Cette approche, qui se caractérise par un processus de réflexion moins formalisé, analytique et mécanique, réhabilite les notions d'intuition, de créativité, d'apprentissage, de raisonnement inductif et spontané, considérées comme plus proches des réalités des modes de fonctionnement et de pilotage des entreprises. En outre, et c'est notamment la thèse défendue par Mintzberg (1994), l'approche « *visionnaire* » allie flexibilité et intentionnalité de changement en définissant un cadre général mais en laissant « *les détails spécifiques aux bons soins d'une élaboration ultérieure(...)* En d'autres termes, la perspective globale peut être délibérée alors que la position stratégique peut en même temps être émergente » (Mintzberg, 1994).

Un certain nombre de concepts ont concouru à enrichir la réflexion sur une nouvelle démarche stratégique en la structurant et en l'opérationnalisant de manière progressive. Parmi les principaux, on peut citer les notions de compétences centrales, de capacités organisationnelles, de plate-forme stratégique et de vision stratégique. Ce dernier concept constitue la clé de voûte de cette nouvelle démarche en permettant de structurer les différents concepts précités d'une manière globale et cohérente et de déboucher sur la formulation de stratégies.

B - La vision stratégique

La vision est une formulation présente, une représentation mentale au sens de Namiki (1992), de ce que l'organisation devrait et/ou souhaite devenir et de ce qu'elle doit changer pour y arriver. Elle se différencie du *Muddling through* de Lindblom (1959) en établissant une direction de long terme qui rassemble l'organisation dans la mise en oeuvre d'une ambition commune et qui détermine de manière volontariste son évolution



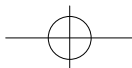
future. Pour Wilson (1992), la vision est une description cohérente, puissante et mobilisatrice de l'avenir et de l'évolution d'une organisation. Elle est à la fois rationnelle (le produit d'une analyse) et intuitive (elle est le produit de l'imagination et des valeurs de ceux qui l'élaborent). Elle représente la combinaison de valeurs clés associées avec un futur souhaité et incorporé (Collins et Porras, 1996) et souligne les aptitudes organisationnelles à développer en priorité (Gratton, 1996). En tant que représentation idéale et souhaitée de l'entreprise et de sa position concurrentielle, la vision doit être un vecteur de remises en cause et de changements organisationnels radicaux. La réalisation de la vision, et plus généralement de la stratégie de développement de l'organisation, s'appuient sur l'exploitation des compétences centrales et des capacités organisationnelles.

C - Définition et caractéristiques des compétences centrales et des capacités organisationnelles

La notion de compétence centrale renvoie à une analyse stratégique principalement focalisée sur le développement des ressources internes et des actifs matériels et immatériels propres à la firme plutôt que sur l'adaptation à une structure concurrentielle et à un environnement existants. Ces compétences clés résultent d'un processus de production organisationnel issu lui même de l'expérience, de l'apprentissage et de l'évolution historique de la firme². Elles constituent les principaux savoirs de l'entreprise, qu'ils soient de type technologique, managériaux ou qu'ils soient liés à la connaissance approfondie d'un marché. Les capacités organisationnelles définissent quant à elles les capacités de gestion et de développement ainsi que les possibilités réelles de mise en oeuvre et de redéploiement des compétences métiers et des potentiels au sein des différentes unités structurelles (Saias et Greffeuille, 1992 ; Greffeuille, 1994, Stalk et al., 1992). Elles représentent ainsi des compétences managériales, des savoir-faire qui soutiennent et encadrent la mise en oeuvre des compétences centrales³.

D - Le modèle d'ensemble et l'articulation des différents concepts

Selon Métais (1997), et d'un point de vue dynamique, la démarche se déroule en trois étapes. La définition d'une vision ou d'une intention stratégique, qui constitue la première phase du processus, crée une tension au sein de l'organisation. Pour combler l'écart entre les ressources actuelles et la position souhaitée, l'organisation met en place une architecture stratégique, fondée sur les compétences centrales, qui contribue à générer un effet de levier (2^e étape). Cet effet permet à l'entreprise la mise en place de " *manœuvres stratégiques inédites* " qui se matérialisent par la création de nouveaux espaces concurrentiels et de nouveaux domaines d'activités (3^e phase). Le rôle des capacités organisationnelles est transversal en soutenant la réalisation de chacune des étapes du processus. Ainsi, et grâce à la création d'une tension, l'entreprise développe des compétences, largement supérieures à ses ressources initiales, qui lui permettent de façonner son environnement concurrentiel selon ses propres règles et selon de nouveaux avantages concurrentiels.



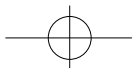
L'une des forces d'un management selon une vision stratégique (ou intention stratégique) réside dans sa capacité à concilier deux contraintes stratégiques actuelles apparemment contradictoires. La vision permet en effet d'orienter le développement de long terme de l'organisation selon une ligne directrice centrale et stable et selon un futur délibérément souhaité, ceci tout en conservant une marge de flexibilité et des potentiels de réactivité face aux opportunités émergentes et aux événements imprévus. A cette fonction de guidage et de balisage des stratégies à entreprendre selon une direction générale s'ajoutent les capacités de coordination, de motivation, et de mobilisation, qui découlent d'une vision partagée au sein de l'entreprise. Les notions de vision et d'intention stratégique sous-tendent l'idée d'une stratégie et d'un changement « *chemin faisant* » au sens de Avenier (1997) et rejoignent le concept de « *stratégie en ombrelle* » mis en avant par Mintzberg (1994).

E - L'approche en terme de réseaux stratégiques et sociaux

Le concept de réseau traduit l'existence de relations partenariales et consensuelles se nouant entre une diversité de composantes dans la réalisation d'objectifs communs⁴. Il est aujourd'hui considéré comme l'une des principales sources de différenciation et d'avantages concurrentiels (Gulati, 1998) mais aussi comme l'un des modes de développement les plus adaptés aux stratégies entrepreneuriales (Freel, 2000 ; Lechner et Dowling, 2003). Pour un certain nombre d'auteurs (Granovetter, 1985 ; Dyer et Syngh, 1998 ; Gulatti, 1998), l'organisation en réseau est caractérisée par un mode de coordination souple et informel qui se situe en-dehors du marché et de la hiérarchie et qui présente par rapport à ces deux dispositifs organisationnels des avantages en termes de coûts et d'efficacité (Dyer, 1997). Selon ces auteurs, le réseau traduit l'existence d'un système politique alternatif aux modèles antérieurs, d'un système d'action collectif au sein duquel le mode régulateur des différentes composantes ne s'appuie plus sur des principes hiérarchiques ou contractuels mais repose essentiellement sur des mécanismes sociaux de confiance et de partenariat librement établis et informels. Ce mode d'organisation présente un certain nombre d'avantages dont : l'accession rapide et à moindre coût à de nouvelles compétences, expertises et domaines d'interventions (marchés), la création d'un espace de partage et d'innovation (association de compétences et d'activités complémentaires), une plus grande flexibilité, adaptabilité et ouverture organisationnelle (Dussuc et Geindre, 1999 ; Poulin et al, 1994).

II -DESCRIPTION ET ANALYSE DES DÉMARCHES DE RÉGÉNÉRATION URBAINE⁵

Les deux cas que constituent Bilbao et Birmingham ont été retenus car relativement exemplaires et illustratifs d'une stratégie de revitalisation et de renouveau entreprise à l'échelle d'une ville. En effet la reconversion industrielle de ces villes s'est doublée d'une réflexion plus générale portant sur l'enclenchement d'un processus de régénération totale et sur un changement d'identité.



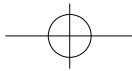
Les démarches globales de Bilbao et de Birmingham concernent l'ensemble des dimensions du développement urbain. Mises en place à la même période et concernant des contextes spatiaux similaires (friches industrielles en contact avec le centre ville, activités liées au port), les deux démarches sont portées par une volonté identique et partagée au sein du milieu local, de transformer de manière fondamentale les modes de développement existants. Aussi bien du point de vue économique⁶ que du point de vue urbanistique⁷ et démographique (inversion du mouvement de déclin démographique), les stratégies de régénération des deux villes ont connu des résultats et des succès significatifs et multiples dans un laps de temps relativement court. Au point de vue social, et notamment dans le cas de Birmingham, le constat paraît plus mitigé puisque certaines zones urbaines semblent avoir été exclues du phénomène de revitalisation et de reconversion (Cameron et Doling, 1994).

A -Présentation des démarches étudiées et des contextes urbains

Birmingham

A l'instar de nombreuses villes européennes ayant bâti et concentré leur croissance sur l'industrie lourde et les activités manufacturières traditionnelles, la ville de Birmingham a été frappée de plein fouet par la crise des années 70. En plus des problèmes de chômage et de précarisation sociale provoqués par l'obsolescence de ses activités économiques face aux mutations économiques et technologiques mondiales, la ville souffre au début des années 80 d'un grave déficit en matière d'infrastructures publiques et d'une dégradation de son patrimoine urbain. La ville se retrouve ainsi confrontée non seulement à un problème de reconversion économique mais aussi à des nécessités de réhabilitation, de rénovation et d'aménagement urbains, et plus fondamentalement à un enjeu de transformation d'image et d'identité. La stratégie de renouveau, mise en place au début des années 80 à travers le programme « *Vision for the city* », vise ainsi à transformer l'ancienne ville industrielle en un centre d'affaires doté de fonctions supérieures en matière de services, d'expositions, de loisirs et d'activités culturelles. La poursuite de cette ambition va se traduire dans un premier temps par la réalisation de grands projets principalement centrés sur le développement économique et touristique puis, dans un deuxième temps, par des interventions à vocation sociale et urbanistique.

L'investissement dans des grands équipements liés aux loisirs et au tourisme d'affaires s'accompagne d'un vaste programme de réhabilitation et d'aménagement urbains lui-même basé sur la création d'espaces publics, la modernisation des canaux et des voies de communication, le développement de zones piétonnes ainsi que la construction de logements et d'un parc d'immobilier d'entreprise. Ces projets, qui s'appuient sur un investissement public massif de plus de 2 milliards d'euros, vont avoir un effet de levier considérable sur l'investissement privé (construction de bureaux haut de gamme, création d'un nouveau centre de vie à travers l'implantation de commerces, de restaurants et de cafés, exploitation commerciale des canaux...) Cet effet d'entraînement va ainsi fortement contribuer au remodelage et à la transformation physique

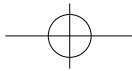


complète de certains quartiers de la ville. La reconversion économique se traduit par un fort développement des activités de service en général et, plus particulièrement, des services financiers et des services supérieurs aux entreprises (Daniels et Churchward, 1998). Au milieu des années 90, la démarche s'élargit aussi bien du point de vue des acteurs concernés et mobilisés que des enjeux abordés. Les actions menées concernent alors principalement la réduction des inégalités sociales et territoriales et cherchent à s'appuyer prioritairement sur les initiatives et la mobilisation d'une pluralité d'acteurs et d'institutions locales.

Bilbao

Après une période de prospérité et de croissance de plus d'un siècle, l'aire métropolitaine de Bilbao se trouve confrontée au début des années 80 à une crise profonde. Le déclin de sa base industrielle locale et de son activité portuaire entraîne très rapidement une dégradation sociale et urbaine importante auxquels s'ajoutent des problèmes d'environnementaux et de pollution liés aux anciennes friches industrielles. L'effondrement des principales activités économiques de la région (sidérurgie, aciéries, chantiers navals) entraîne une perte sèche de plus de 80 000 emplois et conduit à des taux de chômage dépassant les 30%. Les phénomènes d'exclusion et d'insécurité gagnent un nombre croissant de quartiers déjà confrontés à une dégradation avancée de leurs équipements et de leur cadre de vie. Pour endiguer cette spirale de déclin, le plan stratégique de la région métropolitaine de Bilbao est mis en place à partir de 1989 à l'initiative du ministère de l'économie, du gouvernement basque, du maire de Bilbao et du président de la province de Biscaye. Cette démarche s'inscrit dans une logique de renouveau et de régénération urbaines en ayant pour objectif une transformation en profondeur de la vocation et de l'image de la ville. Elle concerne et intègre en outre l'ensemble des dimensions du développement urbain (le social, l'économique, l'urbanisme, l'environnement...) La ville a notamment pour projet de modifier totalement son profil économique en misant sur le tertiaire et le quaternaire comme principales sources de création d'emplois et sur les activités de haute technologie.

Le plan stratégique final qui voit le jour en 1992 – réactualisé en 1994 et en 2000 – comporte cinq objectifs qui se déclinent en huit axes et plus de 180 objectifs de type socio-économique. Les résultats et réalisations concrets sont relativement divers et nombreux. Ils concernent notamment le développement et l'amélioration des infrastructures de transports et de communication (création d'un nouveau métro, agrandissement du port, extension et modernisation de l'aéroport international, projet d'aérogare), la réhabilitation et la requalification de zones urbaines (rive gauche du fleuve (Ria), quartier Abandoibarra), les investissements culturels et touristiques (musée Guggenheim, palais des congrès et de la musique, le centre d'affaire). Afin d'encadrer la formulation et la réalisation du plan stratégique, Bilbao Metropli-30 est créée en 1992 et agit comme une structure d'interface chargée de gérer les rapports entre la multiplicité des participants à la démarche. Cette association paritaire publique-privée, qui réunit plus de 180 membres et qui est présidée par un dirigeant d'entreprise, a de plus comme responsabilité la valorisation et la promotion de l'image inter-



nationale de la ville. L'initiative et le contrôle de la démarche relèvent principalement des autorités publiques locales.

B - Les caractéristiques communes des démarches de régénération urbaine

1 - L'existence d'une ambition globale et fédératrice et d'une logique volontariste

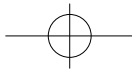
Bilbao

L'objectif de la démarche de la ville de Bilbao est, selon ses concepteurs, de produire une nouvelle « *vision de l'avenir* » et plus précisément d'exister à l'échelle européenne en tant que ville de la connaissance⁸. Cet objectif, relativement ambitieux au regard du contexte socio-économique de départ, mise sur le tertiaire et le quaternaire en tant que principaux secteurs pourvoyeurs d'emplois⁹. Ainsi que le soulignent Berg et al. (1996), il s'agit véritablement d'une stratégie de rupture et de régénération dans le sens où l'objectif principal est d'instaurer un nouveau modèle de ville aussi bien d'un point de vue économique que social et culturel.

Birmingham

En ce qui concerne Birmingham, la ville détient une tradition de planification très pragmatique principalement centrée sur l'identification de projets et de services visant à résoudre des problèmes concrets de court et moyen terme (Edurc, 1999). La démarche joue aussi un rôle de levier sur l'investissement privé. A partir de 1984, et avec le programme *Vision for the City*, véritable projet de ville, la démarche se veut plus globale aussi bien du point de vue des thématiques retenues que des acteurs impliqués. Ainsi, et alors que la démarche se focalisait principalement sur le développement économique, le plan *stratégie de la ville* élaboré en 1990 permet d'intégrer d'autres secteurs d'intervention tels que le social et l'éducation. D'une régénération purement physique et urbanistique, on passe à une régénération économique puis à une transformation sociale. Le programme *City pride*, qui a pour objectif la mobilisation de la population locale autour de la formulation et de la mise en œuvre d'une « vision citoyenne », traduit la volonté des autorités locales d'appuyer la stratégie de régénération urbaine sur le partenariat public-privé et sur la tradition de participation et d'implication communautaires locales. En outre, cette démarche permet d'élargir les horizons temporels de la réflexion stratégique en intégrant progressivement le long terme.

A la différence de Bilbao, la démarche de Birmingham ne s'assimile pas à une stratégie globale portée par un collectif d'acteurs mais davantage à de multiples orientations stratégiques portées par des projets très concrets et des acteurs dispersés. Cependant, et à l'instar de Bilbao, toutes les opérations se déclinent et s'insèrent par rapport à une ambition générale de reconversion économique et de changement d'identité de la ville, notamment à travers le développement d'une image de ville de loisir, de tourisme d'affaire et de services. Cet objectif relativement ambitieux démontre clairement la volonté des acteurs locaux : (1) de rompre radicalement avec les sources et les modes de déve-



loppement initiaux et avec l'image de « ville industrielle grise et poussiéreuse » (Edurc, 2000), (2) de s'affranchir des déterminismes locaux et externes, (3) de mettre en place des dynamiques de croissance totalement nouvelles¹⁰.

2 - Une réalisation de la vision stratégique « chemin faisant »

Bilbao

Ainsi que l'on peut le remarquer pour Bilbao, un certain nombre de grands projets et d'opérations d'urbanisme se définissent davantage comme des conséquences étalées et indirectes des objectifs du plan de 92 que comme des mesures planifiées *ex ante*. Grana-dos-Cabezas (1995) souligne ainsi que les plans stratégiques de 92 et 96 ont agi principalement comme des référentiels¹¹ et des orientations pour les autres documents d'urbanisme¹² et plus généralement pour les méthodes de planning traditionnels utilisées par les services techniques de la ville.

Les opérations de requalification et de transformation de la rive gauche en quartier résidentiel et en bureaux d'affaire, ainsi que la réalisation d'un certain nombre de grands projets tel que le palais des congrès et de la musique Euskalduna peuvent être rattachées aux priorités très générales d'aménagement fixées par le plan de 92 et à la volonté de faire de cette zone centrale une zone multifonctionnelle. Il en va de même pour les opérations d'agrandissement du port et de construction d'une nouvelle aérogare qui peuvent être rattachés à l'un des axes stratégiques du plan de 92 sans pour autant que celui-ci les ait clairement spécifiées. Autre exemple, l'implantation au milieu des années 90 de l'Institut Européen de Logiciel qui permet de satisfaire à l'objectif de diversification économique mais aussi à l'ambition générale de devenir une ville de l'information. Les différents plans et procédures de planification ou d'exception s'apparentent ainsi à des traductions et des concrétisations successives et progressives des orientations du projet stratégique global [et notamment les priorités d'aménagement et d'investissement fixées sur l'axe d'urbanisation suivant le fleuve (Chimit et al. 1996)]. De la même manière, l'ensemble des projets physiques (les grands projets architecturaux et urbains telle que la réalisation du musée Guggenheim et le palais des congrès et de la musique) sont des déclinaisons étalées dans le temps des orientations stratégiques de 92.

Birmingham

Dans le cas de Birmingham, la démarche mise en place ne débouche pas sur un plan intégré, fixant de manière détaillée et à long terme les objectifs et les projets à réaliser dans les différents secteurs du développement urbain, mais sur une série d'orientations stratégiques et de processus portés par des projets concrets et mis en œuvre de manière incrémentale par la base. Ainsi que le souligne Godier (1996), la planification stratégique à Birmingham doit être considérée comme une longue série de processus reliés les uns aux autres de manière plus ou moins effective. Ces projets émergent en fonction des problèmes rencontrés, de leur urgence de traitement, des possibilités d'action et de partenariat ainsi qu'en fonction des financements disponibles. Ils sont pris en charge de

manière décentralisée par des groupes pluridisciplinaires travaillant souvent de manière cloisonnée sur la résolution de problèmes concrets et disposant de marges de manœuvre élargies.

L'aménagement d'un réseau de transport public rapide à l'échelle de la région métropolitaine (le réseau Midland) procède de cette logique. Défini récemment, ce projet a pu voir le jour grâce au partenariat établi entre six autorités locales et à une mobilisation massive de l'investissement privé. Bien qu'il ne soit pas une déclinaison planifiée et programmée de la vision stratégique de la ville, ce projet y participe a posteriori et contribue à la réalisation des objectifs de régénération des infrastructures urbaines et de développement touristique. On retrouve aussi cette mise en œuvre « chemin faisant » dans les multiples actions de moindre ampleur menées dans le domaine du développement social et de la lutte contre la pauvreté, de l'éducation et de la sécurité ainsi qu'à travers la création d'un pôle technologique et de recherche, le Millennium point, rassemblant un centre de la découverte, un centre de technologie et d'innovation et une université. Ce dernier projet s'inscrit ainsi complètement dans « le renouveau du centre ville et dans la promotion de l'identité et de l'image de la ville ». (Edurc, 1999).

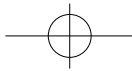
Ce mode d'action circonstanciel et opportuniste présente, selon les responsables locaux, un certain nombre d'avantages. Il permet d'une part aux agences publiques et aux acteurs privés les plus compétents de se concentrer véritablement sur chacun des domaines à traiter et de déboucher rapidement sur des solutions pratiques (Edurc, 2000). Il offre, d'autre part, des possibilités d'adaptation aux changements du contexte local et aux incertitudes concernant les dotations financières régionales et nationales. En revanche, et bien que l'objectif général de transformation de l'identité et de l'image de la ville contribue à la mise en cohérence et à l'intégration de ces différentes interventions non planifiées, les autorités locales ont été contraintes de doter ces dernières d'une structure et d'un cadre plus généraux et plus formels¹³ (Interact, 2003).

3 - L'importance des compétences et des capacités locales dans les projets de régénération urbaine

Bilbao

Plusieurs éléments semblent avoir joué un rôle clé dans l'émergence et la conduite du processus de revitalisation de Bilbao.

La démarche a bénéficié dès son lancement d'un très large et très important soutien local. Ainsi que le soulignent Rodriguez et al. (2001), il existe à cette époque un très fort consensus sur la nécessité de concentrer les efforts et de mener des actions coordonnées et partenariales pour la revitalisation de la ville. Le sentiment d'urgence, une prise de conscience généralisée sur la nécessité d'agir, le désir et la possibilité de s'impliquer dans la vie publique après des années de dictature franquiste expliquent cette implication importante des différentes composantes locales qui, par la suite, a été fortement entretenue et développée par l'association Bilbao Metropoli-30 et par ses politiques de sensibilisation et de communication extensives¹⁴. L'émergence et le développement d'une



prise de conscience locale sur la nécessité de transition économique et sur les potentialités de développement de la région métropolitaine constituent la contribution fondamentale de cette organisation au processus de revitalisation. En outre, et selon Berg et al (1996), l'association a fortement aidé à générer « *un sentiment métropolitain parmi la population locale* » qui a à son tour joué un rôle crucial dans l'appui accordé par la population locale au processus de régénération urbaine. Chimits et al (1996) soulignent de la même manière que très rapidement s'est opéré un consensus pour une intervention de grande ampleur, qui « *transcendait en partie les oppositions partisanses* », et les extrémismes liés aux velléités d'indépendantisme de certains partis et associations. On doit par ailleurs à l'association la création d'un véritable réseau stratégique réunissant une très grande variété de partenaires de type socio-économique.

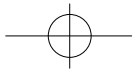
En-dehors des 30 municipalités de l'aire métropolitaine et des 19 institutions fondatrices, l'association rassemble un panel très diversifié de membres qui va des entreprises publiques et privées des secteurs industriels et des services, aux associations et institutions de la province basque en passant par les universités et les centres technologiques de recherche et de formation. L'accent mis (1) sur une communication constante par le biais d'une grande diversité de supports (recours à des productions multimédia de type films, brochures, plaquettes, expositions, conférences, colloques, diaporama, clips publicitaires, animations virtuelles), (2) sur une gestion et un suivi permanents des interfaces, (3) sur l'instauration d'un dialogue stratégique, et plus généralement d'un processus de formulation stratégique très participatif et ouvert aux composantes non publiques dès les phases amonts de la démarche, ont fortement contribué à la création de ces relations partenariales. En outre, un certain nombre de qualités reconnues à cette association – sa neutralité son indépendance, sa vision de long terme – ont permis d'asseoir sa crédibilité et ont constitué des facteurs d'entraînement et d'implication des acteurs locaux (Berg et al, 1996). Selon ces derniers, il s'agit d'un processus qui au cours du temps génère sa propre dynamique à travers les résultats qu'il produit et les interactions qu'il crée.

Au cours de sa mise en œuvre, la démarche de régénération urbaine a contribué à entretenir et à renforcer la cohésion sociale locale, le sentiment de solidarité et l'implication du milieu local dans les opérations de développement régional.

L'implication et le soutien des autorités politiques apparaissent aussi comme des puissants facteurs de dynamisation et de renforcement de la démarche. Celle-ci, « *grâce à un organigramme décisionnel complexe et sophistiqué* » (Godier et Tapie, 1996), permet d'associer et d'impliquer cinq niveaux d'intervention publique : l'Etat central, le gouvernement basque, la province de Biscaye, les villes de l'agglomération et l'Union Européenne.

Birmingham

Il est possible d'affirmer que la stratégie de régénération urbaine menée depuis plus de quinze ans exploite et s'appuie très largement sur un certain nombre de caractéristiques socioculturelles propres à la ville. Ces caractéristiques s'assimilent à de véritables capacités locales que la ville a développées au cours de son histoire et sur lesquelles s'ap-



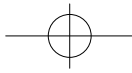
puie l'ensemble des politiques de développement local menées jusqu'à présent. Trois types de capacités ont ainsi été jugées déterminantes dans la réalisation aussi bien d'infrastructures physiques et de projets d'aménagement de grande envergure que de programmes sociaux (Edurc, 2000).

Il s'agit tout d'abord de la tradition d'audace et d'entrepreneuriat des autorités publiques locales. La prise de risque, l'engagement dans la réalisation de grands projets et d'objectifs jugés souvent démesurés par les autres communes, l'innovation en matière de gestion urbaine sont autant d'éléments qui caractérisent l'action des différentes générations de responsables publics qui se sont succédé au cours du siècle dernier (Interact 2003). Ce très fort leadership des autorités publiques locales s'est notamment illustré par la reprise en main du processus de revitalisation de la ville, après en avoir été écarté quelques années auparavant par les autorités centrales¹⁵. De plus, l'ensemble des investissements des autorités locales dans les grands équipements de niveau national et international (le centre national des congrès, le palais national des sports) va constituer un puissant facteur d'incitation et d'entraînement pour l'investissement privé et contribuer à générer un climat de confiance.

L'existence d'une tradition de partenariat entre le secteur public et le secteur privé apparaît aussi comme une ressource locale déterminante (Edurc, 2000 ; Interact, 2003). Au côté des responsables politiques locaux, on trouve un nombre restreint mais relativement actif, d'acteurs privés qui constituent ensemble un véritable noyau dur stratégique. Ce modèle de partenariat relativement complexe va contribuer à mélanger, voire à confondre, les intérêts catégoriels et communautaires, et ce qui est plus problématique, à diluer les responsabilités (Godier et Tapie, 1996).

Le partenariat public-privé, qui s'est traduit par une collaboration de nature très pragmatique, s'est principalement orienté vers la réalisation de projets d'aménagement de grande envergure. La forte implication des acteurs privés a notamment permis le remodelage général (aménagement des voies de communication, créations d'espaces publics, logements et bureaux d'affaire...) du centre ville, et plus particulièrement de sa partie sud ouest. Cette relation étroite entre le secteur public et le secteur privé a favorisé l'implication progressive de ce dernier dans des actions à vocation plus sociale telles que la réhabilitation de logements sociaux et la formation. La tradition de partenariat est en outre très forte avec les agences publiques et les organisations communautaires. La ville entretient actuellement plus de 200 partenariats principalement axés sur l'amélioration de la qualité de vie et des services de proximité dans des zones locales déterminées.

Cette diversité de collaboration, impliquant une grande variété d'acteurs sur une pluralité de domaines d'intervention permet une gestion équilibrée des enjeux de court terme et de long terme. En effet, tandis que les grands projets, pris en charge majoritairement par le secteur privé sont générateurs d'emplois et d'activités économiques et aident la ville à assurer son avenir économique, les partenariats avec le secteur communautaire et associatif, bien que menés à plus petite échelle, visent à gérer les problèmes quotidiens et spécifiques que rencontrent les différents groupes communaux.



taires.

La troisième caractéristique socioculturelle de la ville de Birmingham est la propension à l'implication des habitants et des communautés locales dans les politiques de développement local (Interact, 2003).

Cette tradition, qui remonte aux années 70 et aux grands programmes de réhabilitation urbaine (habitat résidentiel, logement social) dans lesquels se sont fortement impliquées les communautés locales, a été développée et entretenue grâce aux multiples dispositifs de concertation ou exercices de participation citoyenne mis en place par le conseil municipal (plus de 150 chaque année). Plus récemment, les autorités publiques ont tenté d'élargir, non sans difficultés, cette implication communautaire au processus de réflexion concernant le devenir global et de long terme du territoire. Pour atteindre cet objectif, deux démarches voient ainsi le jour au milieu des années 90 : le programme « City Pride » et, par la suite, le « Local Involvement Local Action ». En effet, bien que reconnue, cette richesse locale est restée, jusqu'au milieu des années 90, insuffisamment exploitée et constitue actuellement encore l'un des points faibles du processus de régénération urbain.

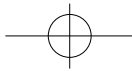
L'association régulière des groupes locaux aux actions de développement urbain présente trois avantages importants : 1. La mobilisation de ressources non publiques dans la mise en oeuvre d'actions de développement local, 2. La réduction des conflits par l'implication des groupes intéressés dès les phases amont de conception et de définition du projet, 3. Des prestations plus adaptées à la diversité des exigences au sein d'un même territoire.

III - PROPOSITION D'UN MODÈLE DE RÉGÉNÉRATION URBAINE BASÉ SUR L'INTENTION STRATÉGIQUE, L'APPROCHÉ FONDÉE SUR LES RESSOURCES ET SUR LES RÉSEAUX STRATÉGIQUES

A travers l'exemple de villes impliquées dans des stratégies de reconversion globale, il est possible de mettre en évidence l'émergence d'un modèle de gestion et de planification urbaines qui présente de nombreuses similarités avec les nouveaux concepts de la stratégie d'entreprise. Un certain nombre de théories, tels que l'approche fondée sur les ressources, l'intention stratégique, la stratégie « chemin faisant » ou bien encore les réseaux stratégiques permettent de fournir une grille de lecture et d'interprétation des transformations des pratiques et des comportements de certaines villes dans le domaine de la gestion urbaine¹⁶.

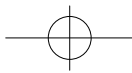
A - Les composantes principales du modèle : la vision stratégique et les compétences territoriales

Une stratégie de renouveau ou de régénération urbaine implique pour une ville la définition d'une ambition générale de développement qui sous-entend une rupture avec les évolutions passées et les contraintes présentes. Cette vision, qui représente l'image futu-



re souhaitée de la ville et qui se décline sous la forme d'orientations globales de développement et de grands principes d'action, est le fruit des intentions de changement et des aspirations des acteurs locaux davantage qu'une extrapolation du présent (Garrah, 1992). Les diagnostics et réflexions stratégiques qui précèdent sa formulation lui confèrent un caractère pragmatique et la situent derechef au-delà du simple rêve ou de la révélation. La formulation de scénarios de développement, qui est aujourd'hui une constante méthodologique des démarches stratégiques engagées par les grandes métropoles européennes, fournit un certain nombre de lignes directrices sur les changements à entreprendre dans l'ensemble des domaines du développement urbain (le développement économique, les politiques sociales, l'aménagement, les transports ...) (Wheeland, 1993). La vision se caractérise néanmoins par l'ambition et la disproportion des objectifs de développement qui la composent. Comme pour les entreprises, cette déviance et cette mesure relatives vont être des sources de tension, de mobilisation et d'innovation au sein du tissu social local. Le décalage qui se crée entre les intentions de développement et la situation actuelle de la ville débouche sur un sentiment d'insatisfaction et de retard. Pour combler cet écart, les acteurs locaux sont amenés à adopter des comportements opportunistes et entrepreneuriaux qui débouchent sur la définition de projets innovants mais aussi, et surtout, sur la mise en place de partenariats élargis associant acteurs privés et publics, représentants de la société civile et responsables politiques. L'ampleur des changements visés et la situation socio-économique difficile des villes font qu'aucun acteur ne dispose individuellement des moyens nécessaires à la réalisation de la vision. Cette carence de ressources impose la mise en place d'un système d'action collectif et partenarial qui va tenter de réaliser de manière progressive et tâtonnante les objectifs visés.

C'est à ce niveau qu'entre en jeu le concept de compétences ou de capacités territoriales. Le concept de capacités territoriales traduit l'aptitude dont disposent certains territoires à générer et à appliquer de manière collective et endogène des idées et des programmes d'action permettant des changements fondamentaux ainsi que l'enclenchement de nouvelles dynamiques de croissance urbaine¹⁷. Ces capacités peuvent être définies comme des ressources immatérielles d'ordre socio-culturel, des compétences et des savoir-faire collectifs qui caractérisent certains milieux locaux et qui vont servir de support aux efforts de redéploiement et aux actions de revitalisation urbaine. Ces ressources permettent aux acteurs locaux d'envisager la mise en œuvre de stratégies relativement ambitieuses et volontaires au regard des moyens et des ressources disponibles. Les études de cas menées sur les démarches stratégiques de trois villes européennes (Favoreu, 2000) ainsi que l'analyse de la littérature portant sur le développement local et les stratégies de développement économique permettent d'identifier cinq types de capacités territoriales particulièrement déterminantes. Il s'agit respectivement de : l'existence de relations partenariales et de traditions de coopération entre le secteur public et le secteur privé, d'une culture du dialogue et de recherche du consensus, d'une logique volontariste et entrepreneuriale chez les différents acteurs locaux, d'un leadership local fédérateur, d'un sentiment d'appartenance locale (ou d'unicité territoriale)¹⁸. Ces capacités représentent dans ce modèle d'intervention les principaux vecteurs et fondations du changement urbain.



B- Cadre général et articulation des différents concepts

L'ensemble de ces concepts s'intègre dans un modèle d'action dont les caractéristiques permettent aux villes d'envisager des changements intentionnels d'envergure dans un contexte complexe soumis à des évolutions importantes et inattendues. Ce modèle est un mélange complexe d'intentions planifiées et de comportements réactifs, de volontarisme et de pragmatisme, de poursuite d'objectifs de moyen et long terme mais aussi d'adaptions rapides face à des situations changeantes et inattendues. Les grandes orientations de développement, généralement définies par des comités de pilotage composés des principales institutions de la ville, confèrent au processus de changement un caractère continu, ainsi qu'un fort degré de cohérence et d'intentionnalité. L'élaboration des modalités de réalisation et la mise œuvre des projets concrets sont laissées à la charge des acteurs locaux regroupés en réseau au sein de dispositifs organisationnels relativement souples et ouverts.

Les études de cas que nous avons conduites sur les démarches stratégiques de trois grandes villes européennes (Favoreu, 2000, 2001) démontrent que lors de phases de réalisation les composantes locales (entreprises, associations, agences publiques, syndicats) créent et inventent, en fonction des moyens dont ils disposent et des relations de partenariat qu'ils peuvent nouer, les actions leur permettant d'atteindre les objectifs assignés. Comme nous avons pu le constater avec la ville de Barcelone, le plan stratégique global sert de référentiel et de guide aux projets et aux initiatives qui tendent à émerger *ex post*. Le contenu du plan stratégique traduit ainsi cette orientation. Celui-ci se décline sous la forme d'orientations, de principes d'action, d'objectifs et de sous-objectifs et reste relativement vague – à l'exception des grands projets d'aménagement qui font l'objet d'une planification opérationnelle précise – quant aux modalités de réalisation de ces objectifs. Ce modèle combine ainsi aussi bien dans la phase de formulation stratégique que dans la phase de mise en œuvre des logiques ascendantes et descendantes, des interactions récursives entre le niveau global (le groupe de pilotage) et le niveau local (les groupes pluri acteurs).

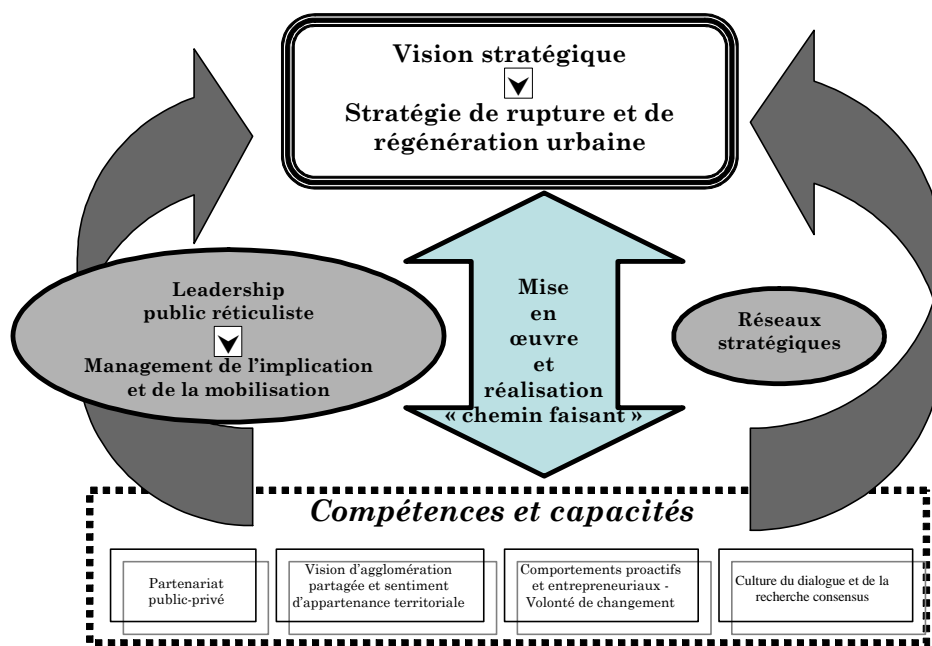
La principale force de ce mode d'action réside dans sa souplesse et dans sa flexibilité qui permettent, tout en gardant une ligne directrice stable, de préserver et de s'appuyer sur la liberté d'action et les capacités d'adaptation et d'initiative des différentes composantes socio-économiques locales. Il permet ainsi le maintien d'une certaine continuité dans le changement, ceci malgré les aléas conjoncturels liés principalement (1) à l'alternance politique, (2) à l'apparition de nouvelles opportunités de financement (à travers les grands programmes de développement européens notamment) et de nouveaux problèmes, (3) aux changements de priorités et d'objectifs de certaines composantes locales. L'expérimentation dans l'action et les phénomènes d'apprentissage collectif constituent les principales sources de correction et d'adaptation des plans stratégiques urbains aux évolutions.

Enfin, les réseaux stratégiques et sociaux semblent constituer le mode de développement le plus adapté d'une part aux objectifs relativement ambitieux des démarches de régénération urbaine et, d'autre part, aux moyens relativement limités dont dispo-

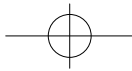
sent les villes et notamment les autorités locales. En misant sur les synergies, sur les partages de savoir, d'expérience et de connaissances, sur l'innovation et les complémentarités de ressources, ce mode de gestion transversal permet d'envisager des changements relativement importants nonobstant une situation initiale critique ou problématique²³.

CONCLUSION

L'objet de cet article était la proposition d'un modèle général permettant de rendre compte et d'interpréter les évolutions récentes de la gestion urbaine. L'émergence et le renforcement de ce modèle de production de stratégie urbaine dans un nombre croissant de métropoles européennes s'expliquent par sa capacité à gérer la complexité et les multiples incertitudes organisationnelles, financières et politiques associées à un processus de développement urbain. La flexibilité, qui est l'une des caractéristiques fondamentales de ce modèle et qui s'exerce aussi bien au niveau du contenu de la stratégie que dans la structure des dispositifs d'action, garantit la continuité et l'intentionnalité du processus de changement au-delà des transformations contextuelles et des inévitables changements de personnes aux postes de responsabilité et au sein des organisations de travail.



Modèle général de régénération urbaine



L'une des forces de ce modèle réside notamment dans sa capacité à gérer les contradictions et les paradoxes liés :

— Aux différences d'objectifs et d'échelles d'intervention (temporelles et géographiques) que les partenaires d'un projet public privilégient.

— A l'articulation entre les exigences de long terme qu'implique le développement durable et global du système ville et les nécessités d'intervention sur le court terme qu'imposent, parfois de manière contradictoire : (1) l'émergence de crises et les déséquilibres territoriaux, (2) la satisfaction des besoins quotidiens et localisés des populations, (3) les exigences de rentabilité du secteur privé et de satisfaction d'intérêts catégoriels.

La proposition de ce modèle présente à nos yeux deux apports importants. D'une part, il permet de relier et d'articuler au sein d'un cadre unificateur un ensemble de concepts développés et traités de manière cloisonnée par la littérature portant sur le développement local et la planification urbaine. Il démontre, d'autre part, l'intérêt et la portée, à la fois descriptive, analytique mais aussi normative, que revêtent les concepts et les théories managériales du privé pour le secteur public. A ce modèle correspondent en effet une conception particulière de la stratégie et du changement ainsi qu'un mode de management et des dispositifs organisationnels, qui se révèlent particulièrement adaptés à un environnement complexe et incertain de type public²⁴.

BIBLIOGRAPHIE

ARGYRIS C., *Savoir pour agir. Comment surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, InterEditions, 1995.

ASCHER F., « Modèles nationaux et modalités de production urbaine » in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, sous la direction de M. Bonnet, Rapport d'étude, CDU, 1996.

AVENIER M. J., (coord.), « La stratégie ” chemin faisant ” », *Economica*, 1997.

— « La complexité appelle la stratégie », *W. P. n°2*, Euristik, I.A.E. de Lyon, 1998.

BERG L., BRAUN E., MEER J., « *Organizing Capacity of Metropolitan Cities* », European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University Rotterdam, 1996.

BILBAO Rià 2000, « *Memoria* », Bilbao, 1998.

BORJA J. « *Barcelona, An urban transformation model 1980-1995* », *Urban Management Series*, Volume 8, 1996.

CALLON M., « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié » in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, sous la direction de M. Bonnet, Rapport d'étude, CDU, 1996.

CAMREON S., DOLING J. "Housing neighbourhoods and urban regeneration", *Urban Studies*, Vol 31, n°7, 1994.

CHIMITS C., GODIER P., TAPIE G., « Bilbao, entre volontarisme et pragmatisme » in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, sous la direction de M. Bonnet, Rapport d'étude, CDU, 1996.

COLLIS J-C., PORRAS R-J., « Building your Company's Vision », *Harvard Business Review*, Vol. 74, n°5, 1996.

DANIELS W., CHURCHWARD S., "Birmingham, métropole en reconversion", *Services et métropoles - Formes urbaines et changement économique*, sous la direction de PY Leo et L-M Bouliane, L'HARMATTAN, 1998.

DE FORN., " Strategic planning in Barcelona ", *Barcelona. An urban transformation model*, *Urban Management Series*, Vol.8, 1996.

DUSSUC B., GEINDRE S., « Comment les PME utilisent leur réseau pour se financer ? », *Perspectives en management stratégique*, Tome VI, Ed. EMS, 1999.

DYER J., « Effective Interfirm Collaboration : How Firms Minimize Transaction Costs and Maximize Transaction Value », *Strategic Management Journal*, Vol.18, n°7, 1997.

DYER J., SINGH H., « The Relational View : Cooperative Strategy and Sources of Inter-organizational Competitive Advantage », *Academy of Management Review*, Vol.23, 1998.

EDURC "Métropoles européennes en projet: Bilbao", *Newsletter du groupe de travail "Stratégies de développement des grandes villes européennes*, 1999.

— "Métropoles européennes en projet: Birmingham", *Newsletter du groupe de travail "Stratégies de développement des grandes villes européennes*, 1999.

— *Stratégies de développement des métropoles européennes - Monographies*, septembre 2000.

— *Stratégies de développement des métropoles européennes - Rapport final*, septembre 2000.

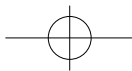
FAVOREU C., « Fonction et portée des démarches stratégiques urbaines : une analyse comparative public-privé », *Management International*, H.E.C. Montréal, Vol. 4, n°2, Printemps 2000.

FREEL M. "External linkages and product innovation in small manufacturing firms", *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol.12, 2000.

GARRAH M., " Strategic Planning for Small Municipalities: Creating a Vision of Success ", *Public Management*, Oct. 1992.

GODIER P., TAPIE G., « Projets urbains, acteurs et processus : tendances européennes » in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, sous la direction de M. Bonnet, Rapport d'étude, CDU, 1996.

GODIER P., « Birmingham : organiser la régénération urbaine » in *L'élaboration des pro-*



jets architecturaux et urbains en Europe, sous la direction de M. Bonnet, Rapport d'étude, CDU, 1996.

GRANADOS-CABEZAS V., « Another mythology for local development ? Selling places with Packaging techniques: a view from the Spanish experience on city strategic planning », *European planning Studies*, Vol.3, n°2, 1995.

GRANOVETTER M., « Economic Action and Social Structure : the Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, Vol.91, n°3, 1985.

GRATTON L., « Implementing a Strategic Vision – Key Factors Success », *Long Range Planning*, Vol.29, n°3, 1996.

GREFFEUILLE J., « Comment aider à la formulation d'une vision stratégique ? I. Fondements théoriques et méthode », W.P. n°421, I.A.E. d'Aix-en-Provence, Mars 1994.

GULATI R., « Alliances and Networks », *Strategic Management Journal*, vol. 19., 1998.

HAMEL G., PRAHALAD C.K., « Competing for the futur », *Harvard Business School Press*, 1994.

— « *La conquête du futur* », Interéditions, 1995.

INTERACT, « Métropoles européennes en action », n°7, novembre 2003.

KOTTER J-P., « What leaders really do ? » *Harvard Business Review*, may-june, 1990.

LECHNER C., DOWLING M., « Firm networks: external relationships as sources for the growth and the competitiveness of entrepreneurial firms », *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol.15, 2003.

— « The evolution of industrial districts and regional networks », *Journal of Management and Governance*, Vol.3, 1999.

LINDBLOM C.E., « The science of muddling through », *Public Administration Review*, Vol 16, 1959.

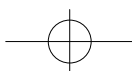
MARSHALL T., « Urban planning and governance : is there a Barcelona Model ? », *International Planning Studies*, Vol.5, n°3, 2000.

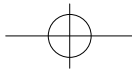
METAIS E., « Intention stratégique et transformation de l'environnement concurrentiel », Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, I.A.E. d'Aix-en-Provence, décembre 1997.
— « Les compétences centrales: définitions, analyses et contributions », Working Paper n° 410, I.A.E d'Aix-en-Provence, Février 1993.

MILAN G., « La plate-forme stratégique dans un environnement instable », *Revue Française de Gestion*, Nov-Déc. 1991.

MINTZBERG H., « *Grandeur et décadence de la planification stratégique* », Dunod, 1994.

NAMAKI M S-S., « Creating a corporate vision », *Long Range Planning*, Vol 25, n°6, 1992.
— « Creating a corporate vision », *Long Range Planning*, Vol 25, n°6, 1992.





POULIN D., MONTREUIL B., GAUVIN S., *L'entreprise réseau : bâtir aujourd'hui l'organisation de demain*, Publi-Relais, 1994.

RODRIGUEZ A., MARTINEZ E., GUENADA G., "Uneven redevelopment - New urban policies and socio-spatial fragmentation in metropolitan Bilbao", *European Urban and Regional Studies*, Vol.8, n°2, 2001

SAIAS M., GREFFEUILLE J., « *L'état de l'art: vers de nouveaux paradigmes stratégiques* », WP n°401, I.A.E. d'Aix-en-Provence, 1992.

SAIAS M., METAIS E., « La stratégie d'entreprise : évolution des pratiques et de la pensée », I.A.E d'Aix-en-Provence, Working Paper, 2000.

SENGE P., « *La cinquième discipline* », Ed First, 1991.

— « The leader's New Work: Building Learning Organisation », *Sloan Management Review*, 1990.

STALK G., EVANS P., SHULMAN E., "Competing on capabilities: the new rules of corporate strategy", *Harvard Business Review*, Vol.70, n°2, 1992.

WHEELAND C. M., "Citywide Strategic Planning: An Evaluation of Rock Hill's Empowering the Vision", *Public Administration Review*, Vol 53, n° 1, Jan Feb 1993.

WILSON I., "Realizing the power of strategic vision", *Long Range Planning*, Vol 25 N°5, 1992.

NOTES

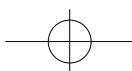
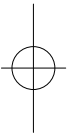
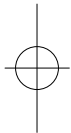
1 - Ainsi que le résumant Saias et Métais (2000) : « *L'intention stratégique marque finalement le déclin de la pensée déterministe en stratégie, à savoir que l'entreprise devient, par le biais de l'intention, l'acteur de son devenir. L'idée d'intention postule que le jeu concurrentiel n'est pas une donnée absolue et inamovible, mais un construit sur lequel les entreprises peuvent exercer une influence* ». Il ne s'agit plus pour les entreprises de s'adapter à une structure concurrentielle préexistante et contraignante mais au contraire de tenter de transformer, voire de créer, leur propre environnement.

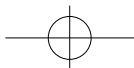
2 - Selon Saias et Greffeuille (1992), les compétences centrales correspondent « *à une combinaison cohérente de technologie de base, de système d'organisation et d'information et sont*

un assemblage unique de savoir-faire et d'expertise ».

3 - Parmi les principales on peut citer : la capacité à percevoir objectivement et rapidement l'environnement (l'acuité), la capacité à réduire les temps de réponse et d'adaptation face aux transformations technologiques et aux évolutions de la demande, la capacité à gérer des équipes différentes et à s'adapter aux spécificités des différents marchés, la capacité d'innovation, la capacité d'apprentissage ainsi que le fonctionnement en réseau et l'organisation transversale.

4 - Plus précisément le réseau se définit comme un ensemble complexe de relations s'établissant entre des firmes indépendantes. Ces relations





ont pour caractéristique d'être relativement stables et d'être plus coopératives que concurrentielles. Prises dans leur ensemble ou dans leur globalité, elles peuvent être utilisées pour interpréter et analyser le comportement social des acteurs composant le réseau (Lechner et Dowling, 1999).

5 - Notre étude empirique s'appuie essentiellement sur l'analyse documentaire de sources secondaires.

6 - A travers la création d'emplois et l'attraction de nouvelles activités à fort potentiel de développement.

7 - A travers la réhabilitation des centres villes et le développement de nombreux grands équipements culturels et d'infrastructures de communication.

8 - La ville ambitionne de devenir, à l'instar de Pittsburgh, son référentiel, un des pôles principaux du *software*, des hautes technologies et plus généralement des T.I.C.

9 - On peut dire que cet objectif a été partiellement atteint puisqu'en 1996 les services représentaient plus de 185 000 emplois (65% de l'emploi total) contre 125 000 en 1981 et que l'industrie voyait ses effectifs être quasiment divisés par deux pour la même période et ne plus représenter que 23% en 1996.

10 - L'ambition et l'optimisme qui marquent la démarche au milieu des années 90 s'expliquent par la réussite des grands projets d'aménagement et de réhabilitation urbains lancés dans les années 80, notamment dans la zone des Heartlands.

11 - La nature relativement générale et incitative (plus que prescriptive) des objectifs du plan a comme avantage de supprimer les réticences d'un certain nombre de villes à s'impliquer dans la démarche de planification de 1992. Le risque perçu d'une perte de compétences, d'autorité et de libertés, en matière notamment de politique de développement économique, dans le cas d'une planification relativement détaillée et contraignante, déterminée à l'échelle régionale, constituait l'une des principales craintes des villes de moindre importance au sein de l'agglomération.

12 - Notamment pour le schéma directeur général de l'agglomération et le plan territorial.

13 - La multiplicité des processus existants, leur manque de liaison et de complémentarité ainsi que l'intervention trop cloisonnée des différents groupes de partenaires ont généré une certaine complexité que les responsables locaux ont tenté de réduire par la mise en place de démarches plus holistiques et de réflexions stratégiques plus globales.

14 - La procédure d'évaluation intégrée du plan, qui s'appuie sur une batterie de 85 indicateurs de type statistique et qualitatif et sur la production de rapports annuels, constitue l'un des autres principaux vecteurs de communication auprès du milieu local.

15 - La société de développement urbain (UDC), établie par le gouvernement central et composée en majorité d'investisseurs privés, est ainsi remplacée par une nouvelle structure publique d'aménagement (BHDC), gérée localement par un conseil d'administration où domine le conseil municipal.

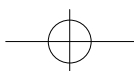
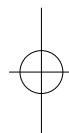
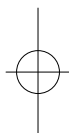
16 - Ces fondements théoriques sont ici utilisés comme supports à la modélisation et à la théorisation des transformations actuelles.

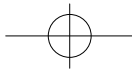
17 - Plus simplement cette notion traduit la proposition de certains territoires à anticiper et à exploiter, localement et collectivement, les évolutions de leur environnement.

18 - Ou de manière similaire d'une reconnaissance de la part des principales composantes locales d'une responsabilité dans le domaine du développement de leur territoire.

19 - On retrouve ainsi le modèle de production urbaine qualifié de « modèle négocié » par Callon (1996) qui s'oppose au « modèle hiérarchique » classique et dont l'élément essentiel « est la capacité d'ajustement voire de recomposition des objectifs par rapport aux moyens ».

20 - Le partage et l'appropriation par les populations des objectifs de développement conduisent, dès les phases amont du processus de changement, à une participation active et réelle d'une majorité d'acteurs locaux.





21 - Il s'agit d'un rôle extrêmement complexe et beaucoup plus élaboré que les formes d'intervention publique classiques fondées sur la réglementation, la programmation et la planification et qui consiste principalement à favoriser les initiatives et les actions individuelles tout en agréant et en orientant celles-ci vers la réalisation d'un projet de développement collectif.

22 - Ces nouveaux modes d'action publique se révèlent être ainsi très proches des caractéristiques du leadership mises en exergue par certains courants théoriques du management stratégique privé et par des auteurs tels que Senge (1991), Hamel et Prahalad (1994), Argyris (1995) et Kotter (1990).

23 - A l'instar des entreprises, la performance urbaine n'est plus uniquement liée aux ressources internes ou au degré d'adaptation du

système ville à son environnement externe mais est aussi, et surtout, fonction du réseau de relations sociales et d'interactions qui se créent entre les différentes composantes locales autour d'un projet de développement collectif.

24 - En Effet, ce modèle s'appuie sur une logique d'action concertée et partenariale permettant la participation à la production de politiques de développement local d'une diversité d'acteurs publics et privés. Il repose de plus sur une conception flexible et souple du changement qui permet, tout en gardant une ligne directrice stable, de préserver et de s'appuyer sur la liberté d'action et les capacités d'adaptation et d'initiative des différentes composantes socio-économiques locales.

