

Fabriquer la Ville Perméable : jeu d'acteurs et étapes clés à la métropole de Lyon

How to fashion pervious cities: key stakeholders and steps in the Metropole of Lyon

Nina Cossais^{1,2,3}, Denis Martouzet¹, Anne Rivière-Honegger²

¹ Université de Tours, CNRS, UMR 7324 CITERES, MSH Villes et Territoires, BP 60449, 37204 TOURS cedex 03

² Université de Lyon, CNRS, UMR 5600 EVS - 1C, avenue des Frères Lumière - CS 78242 - 69372 LYON CEDEX 08

³ Université de Lyon, IUT Lyon 1, département Génie Civil Construction Durable, 84 Bd Niels Bohr, 69622 VILLEURBANNE Cedex (nina.cossais@univ-lyon1.fr)

RÉSUMÉ

De nombreux spécialistes de la gestion de l'eau incitent les urbanistes à concevoir des aménagements urbains favorisant une gestion à la source des eaux pluviales. En immersion pendant trois ans au sein de la Direction de l'Eau de la Métropole de Lyon, nous avons analysé les projets d'aménagement réalisés par cette collectivité afin de mettre en lumière les freins et les moteurs au développement du contrôle à la source. L'enquête qualitative, appuyée sur l'observation-participante et une campagne d'entretiens, nous permet de réaliser une analyse stratégique et systémique des projets. Cette double analyse apporte des éléments d'explication aux freins explicites, et révèle des freins et des moteurs implicites, d'ordre organisationnels, au développement du contrôle à la source. Cette communication vise à restituer une partie des résultats. Les principaux acteurs des projets, individuels et collectifs, sont catégorisés en tant que décideurs, concepteurs, réalisateurs et gestionnaires. Deux étapes clés des projets d'aménagement sont détaillées ainsi que les principaux facteurs de blocage. La validation de l'avant-projet révèle des difficultés entre concepteurs et gestionnaires (accords concernant la future gestion des ouvrages ; difficultés de communication ; mondes, organisation et temporalités différents). Le comité d'engagement révèle la faible prise en compte des enjeux liés à la gestion de l'eau, liée à la non-adéquation des critères d'évaluation et à l'absence de représentation par un élu spécifique.

ABSTRACT

Many experts on water management incite urban planners to design urban spaces that foster source control systems for stormwater management. Working for three years within the water direction of the Metropole of Lyon, we analyzed projects carried out by technical services, in order to identify impediments and driving forces linked with the development of source control. We led a qualitative study, based on participant observation and interviews, to achieve a strategic and systemic analysis. Our results help to understand explicit impediments. At the organizational level, they reveal implicit impediments and driving forces. This paper presents part of the results of this research. The key actors, as individuals and as members of a group, are classified as decision-makers, designers, makers and managers. Two key steps for urban projects are analyzed, as well as the main blocking factors. The validation of the preliminary draft reveals difficulties between designers and managers (agreements for the future operation and maintenance of facilities; communication; different worlds, organization and temporalities). The engagement committee reveals that water issues are insufficiently considered, due to inappropriate evaluation criteria and the absence of political representatives involved in water management.

MOTS CLÉS

Aménagement, collectivités territoriales, contrôle à la source, observation participante, urbanisme.

1 INTRODUCTION

De nombreux spécialistes de la gestion de l'eau appellent de leurs vœux un changement de paradigme. Celle-ci devrait se rapprocher de son cycle naturel. Les urbanistes sont appelés à favoriser, dans leurs aménagements, une gestion intégrée des eaux pluviales, valorisant l'eau en surface. Dans les faits, les acteurs de l'aménagement sont réticents. Mises en œuvre depuis les années 1960-1970 en France, les techniques alternatives au réseau sont désormais adoptées par un grand nombre de collectivités (Petrucci, 2012) mais « *conservent un caractère expérimental ou unique* » (Patouillard *et al.*, 2013). Ce constat est partagé sur le plan international, en particulier aux Etats-Unis (Roy *et al.*, 2008) ; mais aussi en Australie (Morison, 2009 ; Brown *et al.*, 2013), au Brésil (Barbosa *et al.*, 2012), ou en Grande Bretagne (Ashley *et al.*, 2017). Des difficultés sont identifiées sur les plans technique, politique, organisationnel, réglementaire, stratégique, social et économique (Deroubaix *et al.*, 2010 ; Thorne *et al.*, 2015 ; Dhakal et Chevalier, 2017). Nous restituons ici une partie de nos résultats, qui concernent les freins d'ordre organisationnel liés au développement du contrôle à la source des eaux pluviales.

2 PRINCIPAUX CONCEPTS ET OUTILS MOBILISES

2.1 Enquêter sur les acteurs de la fabrique de la ville

Nous avons mené cette recherche pendant trois ans au sein de la Direction de l'Eau de la Métropole de Lyon, dans le cadre d'un doctorat en aménagement et urbanisme et d'une Convention Industrielle de Formation par la Recherche, en suivant trois orientations principales. Premièrement, nos recherches concernent la *fabrique de la ville*. Il ne s'agit pas d'étudier les réalisations exemplaires, mais de se concentrer sur les opérations courantes, sur le processus de constitution et d'évolution du tissu urbain. Nous analysons donc les projets d'aménagement d'espace public réalisés par la Métropole de Lyon, en cohérence avec le projet interne Ville Perméable (Sibeud *et al.*, 2018). Deuxièmement, nous enquêtons sur les acteurs qui font les projets, afin d'« *interroger et décrire les modalités concrètes et les acteurs de la production du tissu urbain* » (Backouche et Montel, 2007). Les services gestionnaires, qui contribuent à l'évolution des espaces, sont intégrés dans l'étude. L'analyse des représentations et des pratiques des acteurs oriente vers une sociologie de l'action appliquée au projet (Martouzet, 2018). Troisièmement, nous questionnons l'assertion suivante : l'inertie des organisations en charge de la mise en œuvre et de l'entretien des techniques alternatives serait un des principaux obstacles à leur développement (Carré *et al.*, 2006 ; Patouillard *et al.*, 2013). Nous souhaitons ainsi démontrer que l'organisation des collectivités autorise l'expérimentation, donc le développement du contrôle à la source, mais freine sa généralisation.

2.2 Des outils complémentaires au service d'une enquête qualitative

Deux techniques sont utilisées pour réaliser une analyse stratégique et systémique des projets : l'observation-participante et l'entretien semi-directif (Rivière-Honegger *et al.*, 2015). L'analyse stratégique consiste à replacer, pour chaque catégorie d'acteurs, les enjeux liés à l'eau parmi les enjeux auxquels ils sont confrontés. L'analyse systémique consiste à étudier le jeu d'acteurs et les processus en œuvre pour la conception, la réalisation et l'entretien des ouvrages. Le croisement des résultats obtenus permet, d'une part, de mieux comprendre les freins explicites au développement du contrôle à la source ; d'autre part, de révéler des freins implicites et des moteurs. En particulier, l'analyse systémique met en lumière des points de passages obligés, qui constituent des étapes clés des projets.

3 LES PRINCIPAUX ACTEURS DES PROJETS D'AMENAGEMENT

3.1 Des acteurs individuels et collectifs hybrides

Différents types d'acteurs sont impliqués dans le système d'action (Thibault, 2018) propre à chaque projet d'aménagement. Nous distinguons les acteurs individuels, constitués par les agents eux-mêmes, et les acteurs collectifs, qui correspondent aux groupements d'agents à différents niveaux hiérarchiques. Quatre catégories principales d'acteurs sont définies à partir du vocabulaire employé au Grand Lyon. Certains appartiennent à plusieurs catégories. La figure 1 met cette hybridité en lumière.

3.2 Décideurs, concepteurs, réalisateurs, gestionnaires : qui sont-ils ?

La catégorie des *décideurs* regroupe des acteurs très différents : direction générale et des finances, et élus. Ces acteurs contribuent aux projets : ils sont amenés à arbitrer des scénarios d'aménagement et à prendre des décisions impactant directement les projets, notamment par le biais de leur financement.

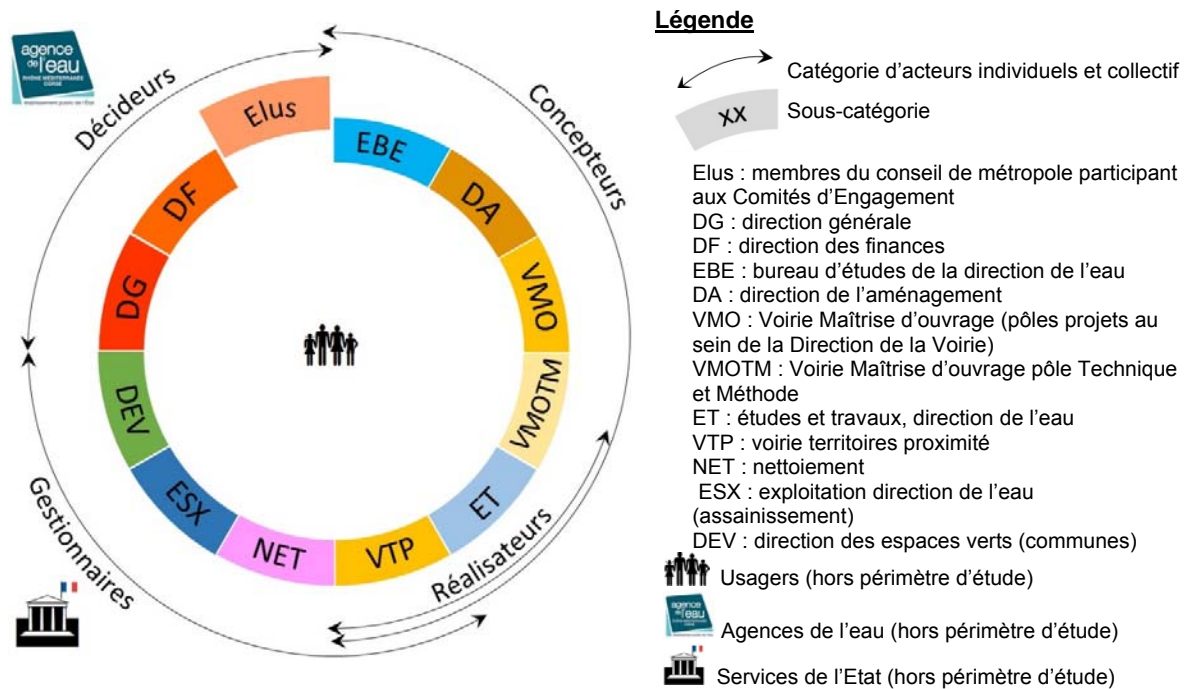


Figure 1 : schéma représentant les acteurs principalement concernés par les projets d'aménagement urbain à la Métropole de Lyon. Réalisation personnelle

Les *concepteurs* sont en charge de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des projets. Ils appartiennent aux directions de l'Aménagement, de la Voirie et de l'Eau¹. Les *réalisateurs* pilotent, au sein des directions de la Voirie et de l'Eau, les travaux (en régie, à l'aide de marchés à bon de commande ou dans le cadre de marchés de travaux). Enfin, les *gestionnaires* sont en charge de l'entretien et de la maintenance des espaces publics, au sein des directions suivantes : Voirie, Eau et Propreté, ainsi que des services techniques communaux concernant la gestion des espaces verts.

4 DEUX POINTS DE PASSAGE OBLIGES DES PROJETS D'AMENAGEMENT

4.1 La validation de l'avant-projet

Lors de la phase de conception, le chef de projet transmet l'avant-projet aux gestionnaires pour avis et modification éventuelle. Une réunion de présentation peut être organisée. Les gestionnaires peuvent également être consultés un par un. Si certains projets ne posent aucun problème, d'autres génèrent des tensions. Les concepteurs regrettent la difficulté persistante pour établir un accord concernant la future gestion des ouvrages pluviaux, en particulier végétalisés. Globalement, ils regrettent le manque de retours de la part des gestionnaires malgré le temps consacré à leur consultation. Les gestionnaires, eux, estiment les délais trop courts pour donner leur avis, et la prise en compte de leurs requêtes insuffisante. L'analyse révèle plusieurs causes. L'organisation et les compétences des gestionnaires rend difficile leur implication. De plus, concepteurs et gestionnaires évoluent dans des mondes (Boltanski et Thévenot, 1992) et des temporalités (Adam, 2015) différents.

4.2 Le comité d'engagement

Après validation, plusieurs scénarios d'avant-projet sont proposés dans le cadre d'une instance appelée comité d'engagement, qui rassemble des acteurs issus de la direction des finances et de la direction générale des services, ainsi que les élus concernés. « *Ce qu'on nous demande (...) c'est par exemple d'avoir (...) bien identifié l'enjeu et (...) le scénario qui permette de répondre à ces enjeux sans qu'on soit dans la surenchère et qu'on ait un aménagement, et un coût d'investissement qui soient justifiés* » (Chef de projet voirie, août 2017). Il apparaît que les solutions de gestion à la source des eaux pluviales, notamment végétalisées, ne sont pas nécessairement choisies par le comité d'engagement. Là aussi, les causes sont multiples. La gestion de l'eau constitue rarement un déclencheur des projets. Les motivations les plus citées sont l'amélioration du cadre de vie et de la sécurité ainsi que l'adaptation à

¹ La réorganisation des services étant toujours en cours au moment où nous écrivons ces lignes, nous faisons référence à l'organisation de la métropole de Lyon en mars 2015, qui a beaucoup évolué depuis.

de nouveaux modes de déplacement. De plus, les critères d'évaluation, principalement financiers, ne permettent pas de prendre véritablement en compte les bénéfices apportés par les ouvrages de contrôle à la source des eaux pluviales : protection contre les inondations, préservation de la ressource en eau, lutte contre les îlots de chaleur, amélioration du cadre de vie, etc. Enfin, les élus qui participent au comité d'engagement représentent les commissions liées à la voirie et à l'aménagement, et non celle dédiée à la gestion de l'eau.

5 CONCLUSION

L'organisation des collectivités se révèle propice au développement du contrôle à la source des eaux pluviales : les réseaux interpersonnels, favorisés par la mobilité interne, encouragent l'expérimentation. Néanmoins, des difficultés persistent dans les relations entre concepteurs et gestionnaires (accords concernant la future gestion des ouvrages ; difficultés de communication ; mondes, organisation et temporalités différents). De plus, les enjeux liés à la gestion de l'eau s'avèrent peu pris en compte dans l'arbitrage des scénarios d'aménagement. La mise en place de critères d'évaluation adaptés et la représentation par un élu spécifique au sein des instances décisionnelles constituent des pistes intéressantes pour les praticiens qui souhaitent développer le contrôle à la source sur leur territoire. En suivant une démarche similaire, chaque collectivité obtiendra ses propres résultats. Il s'agit, avant tout, d'identifier les acteurs impliqués dans les projets et leurs différents rôles ; puis d'analyser les processus mis en œuvre à chaque étape.

BIBLIOGRAPHIE

- Adam, M. (2015) *L'éternel retard. Réflexion sur le moment d'observation des objets dynamiques : l'exemple des projets urbains et des représentations de la ville*. Nouvelles perspectives en sciences sociales, 10 (2), 273-303.
- Ashley, R., Horton B., Chatfield, P. (2017). *SuDS for Wales: Costs, Benefits and Policy options*. 14th IWA/IAHR International Conference on Urban Drainage, Prague, 966-969.
- Backouche, I., Montel, N. (2007). *La fabrique ordinaire de la ville*. Histoire urbaine, 19, 5-9.
- Barbosa, A.E., Fernandes, J.N.S., David, L. (2012). *Key issues for sustainable urban stormwater management*. Water Research, Special Issue on Stormwater in urban areas, 46 (20), 6787-6798
- Boltanski, L., Thévenot, L. (1992). *De la justification, les économies de la grandeur*. Gallimard, Paris.
- Brown, R.R., Farrelly, M.A., Loorbach, D.A. (2013). *Actors working the institutions in sustainability transitions: The case of Melbourne's stormwater management*. Global Environmental Change, 23 (4), 701-718.
- Carré, C., Chouli, E., Deroubaix, J-F. (2006). *Les recompositions territoriales de l'action publique à l'aune de la proximité. Le cas de la gestion des eaux de pluie en ville*. Développement durable et territoires, 7, 17 p.
- Dhakal, K.P., Chevalier, L.R. (2017). *Managing urban stormwater for urban sustainability: Barriers and policy solutions for green infrastructure application*. Journal of Environmental Management, 203(1), 171-181.
- Deroubaix, J-F., Carré, C., Chouli, H., et Deutsch, J-C. (2010). *Hydrologie urbaine : vers une mondialisation des « bonnes pratiques » locales*. In : L'eau mondialisée. La gouvernance en question, G. Schneier-Madanès (Dir.). La Découverte, Paris, 237-251.
- Martouzet, D. (Dir). (2018). *Le projet fait les acteurs : urbanisme, complexité, incertitude*. Presses Universitaires François-Rabelais, Tours.
- Morison, P. (2009). *Management of Urban Stormwater: Advancing Program Design and Evaluation*. Thèse de doctorat de l'Ecole de Géographie et de Science Environnementale de l'Université de Monash.
- Patouillard, C., Toussaint, J-Y., Vareilles, S. (2013). *Changements climatiques et résistances aux changements. Premières considérations à partir de l'étude de la diffusion des techniques alternatives d'assainissement. 1970-2010. Le cas de l'agglomération lyonnaise et du pays de Galles*. 67 p.
- Petrucci, G. (2012). *La diffusion du contrôle à la source des eaux pluviales urbaines : confrontation des pratiques à la rationalité hydrologique*. Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement de l'Université Paris-Est.
- Riviere-Honegger, A., Cottet, M., Morandi, B. (2015). *Connaître les perceptions et les représentations : quels apports pour la gestion des milieux aquatiques ?* ONEMA, Comprendre pour agir. 92 p.
- Roy, A.H., Wenger, S.J., Fletcher, T. D., Walsh, C.J., Ladson, A.R., Schuster, W.D., Thurston, H.W., Brown, R.R. (2008). *Impediments and solutions to sustainable, watershed-scale urban stormwater management: lessons from Australia and the United States*. Env. Management, 42, 344-359.
- Sibeud, E., Floriat, M. et Boulogne, E. (2018). *La démarche Ville Perméable de la Métropole de Lyon : retours d'expérience et perspectives*. Techniques Sciences Méthodes, 4, 33-39.
- Thibault, S. (2018) *Composition et structure du projet*. In : Le projet fait les acteurs : urbanisme, complexité, incertitude, D. Martouzet (Dir.), Presses universitaires François-Rabelais, Tours, 109-147.
- Thorne, C.R., Lawson, E.C., Ozawa, C., Hamlin, S.I., et Smith, L.A. (2015). *Overcoming Uncertainty and Barriers to Adoption of Blue-Green Infrastructure for Urban Flood Risk Management*. Journal of Flood Risk Management, 11(S2), S960-S972.