espace en société
logique territoriale

Enjeux de la planification territoriale en Europe

Publié sous la direction de
Marcus Zepf
Lauren Andres

PRESSES POLYTECHNIQUES ET UNIVERSITAIRES ROMANDES

Enjeux de la planification territoriale en Europe

espace en société
logique territoriale

Enjeux de la planification territoriale en Europe

publié sous la direction de

Marcus Zepf
Lauren Andres

Egalement disponibles dans cette même collection :

Enjeux de la sociologie urbaine
Michel Bassand, Vincent Kaufmann, Dominique Joye (sous la dir. de)

Banlieues/ Une anthologie
Thierry Paquot (préparée et présentée par)

Habitat en devenir/Enjeux territoriaux, politiques et sociaux du logement en Suisse
Luca Pattaroni, Vincent Kaufmann, Adriana Rabinovich (sous la dir. de)

Antiurbain/Origines et conséquences de l'urbaphobie
Joëlle Salomon Cavin, Bernard Marchand (sous la dir. de)

Conception graphique: *tangram, Lausanne.

Les Presses polytechniques et universitaires romandes sont une fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne ainsi que d'autres universités et écoles d'ingénieurs francophones. Le catalogue de leurs publications peut être obtenu par courrier aux

Presses polytechniques et universitaires romandes,
EPFL – Rolex Learning Center,
CH-1015 Lausanne,
par E-Mail à ppur@epfl.ch,
par téléphone au (0)21 693 41 40,
ou par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition
ISBN 978-2-88074-912-5
© Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011
CH – 1015 Lausanne
Tous droits réservés.
Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

Imprimé en Italie

Table des matières

Les auteurs 9

Remerciements 13

Introduction générale 15
Marcus Zepf & Lauren Andres

I Genèse et problématiques de la planification territoriale

1/ **La planification territoriale entre dynamiques socio-économiques et inerties politico-administratives : un processus permanent** 39
Marcus Zepf

2/ **Repenser la planification territoriale à l'échelle des régions urbaines** 55
Alain Motte

3/ **Planification territoriale : de nouveaux récits sur le bien commun ?** 69
Alain Faure

4/ **Projet urbain et planification territoriale durables en Europe : négociation et itération** 77
Paulette Duarte & Natacha Seigneuret

II Déconstruction et recomposition : les enjeux de la planification en Europe

5/ Planification territoriale et fédéralisme en Italie 103
Gilles Novarina

6/ Spatial Strategies et Renaissance urbaine en Grande-Bretagne 121
Stephen Hall

7/ Planification prospective pour une région (non) métropolitaine : l'exemple de la Ruhr 141
Klaus R. Kunzmann

8/ La planification face au défi de la cohérence territoriale 163
Gabriel Jourdan

III Expériences locales en débat

9/ Planification territoriale et clusters culturels : mythes et réalités 185
Charles Ambrosino

10/ Débat public et planification intercommunale 205
Réflexions autour du projet de Ligne à Grande Vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur
Gabriel Jourdan

11/ Planification et mutabilité urbaine : une conciliation impossible 217
Lauren Andres

12/ Compétitivité régionale et qualité de vie : les cas de Stuttgart et de Portland 233
Johann Jessen & Heike Mayer

13/ Villes rétrécissantes et planification des réseaux d'eau en Allemagne 257
Michaela Schmitz

14/ Coopération interinstitutionnelle et planification territoriale dans la Province de Bologne **267**
Alessandro Delpiano

15/ Stratégies et tactiques dans le projet « Città di Città » **281**
Valeria Fedeli

Conclusion générale **299**
Marcus Zepf & Lauren Andres

Les auteurs

Charles Ambrosino, Dr. est maître de conférences en urbanisme et aménagement à l'Institut d'urbanisme de Grenoble, Université Pierre-Mendès-France, et membre de l'UMR Pacte Territoires. Ses recherches portent sur les liens qui s'établissent entre les pratiques sociospatiales des artistes, le développement de l'économie culturelle et les transformations urbaines.

Lauren Andres, Dr. est lecturer au Centre for Urban and Regional Studies à l'Université de Birmingham depuis 2009. Après avoir travaillé en France dans le cadre de sa thèse sur les référentiels de la mutabilité urbaine et la requalification des friches urbaines, ses champs d'intérêts portent désormais sur une analyse comparative des processus de régénération urbaine et culturelle en Europe.

Alessandro Delpiano, ingénieur, est directeur du Settore Pianificazione e Trasporti de la Province de Bologne. A ce titre, il est parmi les principaux responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan territorial de coordination provincial (2004) et du Plan provincial de la mobilité (2009).

Paulette Duarte, Dr. est maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Grenoble, Université Pierre-Mendès-France, et chercheuse à l'UMR/CNRS PACTE. Ses travaux portent sur les représentations sociales mobilisées par les acteurs de l'urbain (habitants, techniciens et politiques) pour définir les espaces et les actions visant leur transformation.

Alain Faure, Dr. est chercheur CNRS en science politique dans le laboratoire PACTE et directeur du Centre d'Etudes Canadiennes de Grenoble. Ses travaux portent sur la décentralisation (France, Italie, Canada) avec notamment des enquêtes sur l'itinéraire des élites politiques locales et la territorialisation des politiques publiques.

Valeria Fedeli, Dr. professeur assistant en planification depuis 2007 au DIAP, Département d'Architecture et de Planification à l'Ecole polytechnique de Milan, elle a participé à plusieurs projets de recherches nationaux et internationaux, concernant la gouvernance urbaine, les politiques territoriales, la production de savoirs dans la conception de l'action publique et les processus de mise en œuvre.

Stephen Hall, Dr. est principal Lecturer en planification territoriale au Département de Planification et d'Architecture à la University of the West of England à Bristol, Angleterre. Son sujet principal de recherche porte sur la planification territoriale et la politique de régénération urbaine au Royaume-Uni et en Europe.

Heike Mayer, Prof. Dr. est professeur de géographie économique à l'Institut de géographie de l'Université de Berne en Suisse. Auparavant, elle était professeur d'urbanisme et de planification régionale ainsi que codirectrice du Metropolitan Institute à la Virginia Tech University aux Etats-Unis. Ses travaux de recherche portent sur le développement régional et urbain ainsi que sur les aspects géographiques des processus d'innovation et de création des entreprises.

Alain Motte, Prof. Dr. est professeur émérite des Universités en aménagement de l'espace, urbanisme à l'Université Paul Cézanne (Institut d'urbanisme et d'aménagement régional). Son domaine de recherche principal porte sur les politiques métropolitaines en France et en Europe.

Gilles Novarina, Prof. Dr. est professeur d'urbanisme à l'Institut d'urbanisme de Grenoble. Auteur de *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie* (Anthropos, 2003) et coauteur de *Société urbaine et nouvelle économie* (L'Harmattan, 2010), il développe des travaux sur l'approche comparée de la planification territoriale en Europe.

Johann Jessen, Prof. Dr. est professeur d'urbanisme depuis 1992 à l'Institut d'urbanisme de la faculté d'architecture et d'urbanisme de l'Université de Stuttgart. Ses travaux portent sur le developpement urbain et l'habitat, le périurbanisation et la réurbanisation, ainsi que sur les processus d'innovation en urbanisme et dans la planification régionale. Ses nombreuses publications portent sur les thématiques de la recherche urbaine appliquée.

Gabriel Jourdan, chargé d'étude à l'AURG après avoir été chargé d'études « urbanisme et déplacements » à l'agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise. Il travaille notamment sur la planification territoriale, la cohérence urbanisme-déplacements et l'articulation entre les grandes infrastructures de transport et les territoires traversés, plus particulièrement au travers de sa participation au suivi du projet de ligne TGV PACA.

Klaus R. Kunzmann, Prof. Dr. est chercheur à Potsdam en Allemagne. Ses travaux portent sur le futur des métropoles et régions en Europe. De 1974 à 2006, il a enseigné en tant que professeur d'urbanisme à la Faculté d'aménagement du territoire de la Technischen Universität à Dortmund. Il a dirigé l'Instituts für Raumplanung (IRPUD) et par la suite en 1993 l'Institut Jean-Monnet d'aménagement du territoire européen.

Natacha Seigneuret est architecte-urbaniste et ingénieur de recherche à l'Institut d'urbanisme de Grenoble, Université Pierre-Mendès-France, et à l'UMR/ Pacte Territoires. Ses travaux et ses enseignements portent sur les projets urbains et territoriaux et sur les représentations graphiques mobilisées par les acteurs de ces projets pour visualiser et territorialiser leurs stratégies.

Michaela Schmitz, Dr. est directrice de la Fédération des Industries Allemandes de l'Energie et des Eaux (BDEW) à Berlin.

Marcus Zepf, Prof. Dr. est professeur d'urbanisme à l'Institut d'urbanisme de Grenoble à l'Université Pierre-Mendès-France (UPMF), et membre de l'UMR Pacte Territoires. Il est président de la Structure fédérative de recherche « Territoires en réseau » et dirige le master « Sciences du Territoire » à l'UPMF. Ses travaux de recherche portent sur les phénomènes de métropolisation, de « rétrécissement urbain » et sur la problématique des espaces publics.

Remerciements

Cet ouvrage fait suite aux Quatrièmes rencontres internationales de recherche en urbanisme, organisées en 2008 à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. Le thème traité portait sur «la planification territoriale : imaginer, anticiper et organiser».

Nous tenons tout d'abord à remercier l'ensemble des chercheurs qui ont contribué à la réalisation de cet ouvrage et qui ont ouvert de nouvelles perspectives de réflexion sur la planification territoriale en Europe. Cet ouvrage s'appuie par ailleurs sur les échanges scientifiques des membres de la structure fédérative «Territoires en réseau» de l'Université Pierre-Mendès-France.

Un très grand merci ensuite, à Françoise Petitjean pour son suivi, son aide, sa patience et ses relectures attentives tout au long du cheminement de l'écriture. Une pensée toute particulière également pour Gilles Novarina, directeur de l'Institut, pour son soutien au projet.

Merci aussi à l'ensemble de nos relecteurs et traducteurs : Charles Ambrosino, Nicolas Buclet, Aurélie Dubois, Gabriel Jourdan, Mathieu Perrin, Jean-Michel Roux et Stéphane Sadoux.

Enfin, nous tenons à remercier l'Université Pierre-Mendès-France, le laboratoire Pacte, la Région Rhône-Alpes, le Département de l'Isère, Grenoble Alpes Métropole et la Ville de Grenoble pour leur support financier.

Introduction générale

Marcus Zepf & Lauren Andres

Les pratiques contemporaines visant à organiser les espaces métropolitains se complexifient et rassemblent les savoirs et les savoir-faire de plusieurs disciplines (sciences économiques, sciences de l'ingénieur, sciences sociales). Les dynamiques territoriales de l'étalement urbain, de la croissance et de la décroissance démographique, de la globalisation économique ainsi que de la démocratisation de l'action publique font appel à une conception plus globale et moins sectorielle des métiers appartenant aux sciences du territoire. Par conséquent, la notion traditionnelle de *planification* – dans le sens d'une « expression naïve d'une prétention de planifier directement et tout à la fois, l'espace urbain, les forces économiques et la vie sociale elle-même » (Choay, 1980) – fait, aujourd'hui l'objet d'une ré-interrogation. Actuellement, l'organisation spatiale, économique et sociale d'un grand territoire urbanisé interroge un certain nombre d'enjeux : le périmètre pertinent (l'articulation des différentes échelles territoriales), le développement économique local et le développement durable (la gestion d'une économie plus « présentielle » (Davezies, 2008) et le ménagement des ressources locales) ainsi que la conception d'une urbanité de qualité (la gestion et l'anticipation des facteurs socio-spatiaux garantissant la coexistence des différents modes de vie métropolitains).

Historiquement, la planification urbaine, en tant que pratique d'organisation de l'espace, se développe avec l'affirmation d'un système de gouvernement hiérarchique et centralisé. Dans un contexte de croissance démographique, elle s'attache à définir des prescriptions qui doivent permettre de gérer l'usage des sols et de maîtriser les extensions urbaines. Elle apparaît aujourd'hui inadaptée lorsqu'il s'agit d'accorder les intérêts de nombreux acteurs métropolitains pour instruire et réaliser les projets de renouvellement urbain, lorsqu'il s'agit, dans la perspective du développement urbain de concilier les exigences du développement avec la préservation et la mise en valeur de l'environnement et du patrimoine. Elle laisse alors place à un ensemble diversifié de pratiques, que l'on peut regrouper sous le terme de planification territoriale.

De nouvelles modalités de planification (plans de structures, guides, documents d'encadrement, par exemple) sont expérimentées dans l'objectif de représenter une réalité urbaine plus complexe. Elles intègrent, mieux que par le passé, les différents champs sectoriels d'action publique (le transport, l'habitat, l'environnement, le paysage, parmi d'autres) et insistent sur la traduction des grandes orientations de développement en projets. Cet ensemble de mutations se traduit par la recherche de nouveaux modes pour penser et pour traiter un espace, s'appuyant sur des concepts renouvelés :

- au sens politique et sociologique, d'abord, il s'agit d'un espace de débat public avec un grand nombre d'acteurs engagés, investis et mobilisés faisant appel à de nouvelles formes d'échanges ;
- au sens spatial et temporel ensuite, c'est un espace mesurable et démesuré dont les limites changent en permanence et dont on ne peut prédire et prescrire efficacement l'avenir ;
- au sens technique et administratif, enfin, il se compose d'un ensemble de fonctions et d'usages en évolution constante dont l'organisation et le contrôle échappent régulièrement aux règlements urbanistiques.

La notion de planification territoriale interroge l'efficacité des approches et des processus. Comment imaginer, anticiper et organiser les territoires urbains en mutation permanente ? Un grand nombre de réflexions en matière de planification territoriale s'articule autour de cette question à dimensions multiples. Celle-ci est en effet une sorte de *thêmata* qui interpelle les disciplines les plus diverses, préoccupées par les manières de vivre dans l'espace, de l'organiser fonctionnellement, d'assumer les coûts de son entretien, de gérer les conflits politiques et sociaux qui s'y produisent, de dessiner son image et ses contours et d'inventer des évolutions possibles et souhaitables quant à son avenir.

L'hypothèse générale de cet ouvrage est la suivante : la transformation des pratiques de planification est guidée par la représentation de la *cohérence territoriale.* Autrement dit, la planification au niveau d'une grande aire urbaine serait fédératrice de plusieurs dimensions de cohérence : une *cohérence politique* censée articuler les objectifs, les représentations et les concepts véhiculés par les différents acteurs (*stakeholders*), objectifs traditionnellement pris en compte par l'approche de la « planification stratégique » ; une *cohérence de gestion* apte à englober les différents périmètres d'un territoire, à appliquer les instruments et processus adaptés aux territoires en question ; une *cohérence fonctionnelle* capable d'accueillir la diversité des acteurs et des intérêts présents sur un territoire et d'accompagner les dynamiques socio-économiques et culturelles de celui-ci.

Aujourd'hui, la notion de planification territoriale est ainsi synonyme d'approches urbanistiques plus négociées, plus souples et plus évolutives. Dans une telle perspective, les nouveaux plans territoriaux doivent éviter deux écueils. D'abord, ils ne seraient plus exclusivement des instruments de gestion des usages du sol, avec le risque d'encadrer de manière trop stricte les plans communaux et les projets urbains. De même ils ne se résument plus à de simples programmes d'objectifs, renvoyant la question des localisations et de l'organisation spatiale aux projets singuliers. Ces nouveaux plans, appelés par les *planners* anglais ou les urbanistes italiens « plans de structure », se proposent de traiter de manière privilégiée les éléments territoriaux qui font structure, c'est-à-dire qui ont un effet de mise en cohérence du reste du territoire. De la lecture de nombreux schémas de cohérence territoriale, comme de celle de *piani territoriali regionali,* de *regional strategy* ou de *Regionalplan*, il ressort un consensus sur les éléments qui peuvent faire levier, à savoir :

1. la nécessité de concevoir de nouvelles infrastructures et de requalifier des infrastructures existantes dans le cadre d'une approche globale et hiérarchisée du système de mobilité (tous modes confondus) ;
2. l'impératif de traiter la végétation non pas comme une succession d'espaces naturels à protéger, mais comme partie prenante d'un système à requalifier, qui associe des taches et des éléments linéaires (corridors écologiques) ;
3. la recherche des complémentarités entre les pôles économiques présents à l'échelle d'une région métropolitaine ;
4. la priorité donnée au renouvellement urbain (ou à la requalification urbaine) sur l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation.

Retour sur la notion de planification

Historiquement, la planification traditionnelle (*le planning*), telle qu'elle a pu être déclinée dans la deuxième moitié du 20e siècle, a trait à l'usage et à l'affectation du sol (plus particulièrement à celle des espaces non construits), à la localisation des activités humaines (habitations, travail, loisirs) et à la maîtrise de la croissance urbaine. Cette forme de planification a conduit à la généralisation de plans communaux d'urbanisme, qui ont permis, plutôt bien que mal, de maîtriser les extensions urbaines et d'encadrer les projets d'aménagement de logements ou d'activités économiques.

Fondée sur un volontarisme de la puissance publique, cette première forme de planification est comparée par Giovanni Astengo (1992) à un système en cascade. Ce système est fondé sur l'existence d'une hiérarchie entre les différents échelons territoriaux, les échelons supérieurs (l'Etat, la région) exerçant un pouvoir de tutelle et de contrôle sur les échelons inférieurs. Ce caractère hiérarchique rend possible un processus linéaire de planification, qui fonctionne par étapes successives : études préalables et analyse, fixation des objectifs et des orientations, localisation spatiale des programmes, formalisation des projets opérationnels. Cette planification économique et sociale à l'échelon supérieur se transforme, au fur et à mesure que l'on approche le niveau local, en une planification urbanistique qui porte sur les formes urbaines. Ce passage de la programmation économique à la planification spatiale se fait par un affinement des analyses et un ajustement des outils et des méthodes en fonction du degré de précision attendu.

Or la mise en œuvre de ce système traditionnel de planification se heurte dans bon nombre de pays européens à une série de difficultés. D'abord, l'aboutissement de ces plans territoriaux d'aires vastes est difficile, qu'il s'agisse des *Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme* en France, des *Structure plans* en Angleterre, ou des *Piani territoriali di coordinamento* en Italie et des *Regionalpläne* en Allemagne. Ensuite, l'articulation entre les différents instruments de planification (plan territorial et plans sectoriels d'une part, plan intercommunal et plans communaux de l'autre) laisse à désirer. Il en est de même du respect du calendrier et des étapes du processus de mise en place de ces instruments. Enfin, les objectifs du plan sont difficiles à tenir lorsque les décideurs sont amenés à traiter des projets opérationnels d'importance, notamment lorsque ceux-ci ont trait au développement économique. De ce fait, l'urbanisme se fait sans régulation globale, par le biais d'une juxtaposition de régulations locales plus ou moins bien coordonnées.

La distorsion croissante entre les orientations et les objectifs affichés dans

les plans et la réalité des processus de transformations urbaines conduit, lorsque se manifestent au début des années 1980 les premières signes de crise de l'Etat-providence, à une remise en cause radicale du *planning* dans la plupart des pays européens, et ce quelles que soient les majorités gouvernementales. La planification traditionnelle laisse ainsi place à une planification stratégique et priorité est accordée au développement économique et à la métropolisation. Ce passage du *planning* à la planification stratégique traduit une transformation des façons de concevoir l'action publique. Il aboutit de fait à privilégier l'opérationnel par rapport à la réflexion prospective et d'une certaine manière à valoriser le sectoriel (la création d'emplois, la production de logements, l'organisation des déplacements, la protection des espaces naturels, le développement social urbain) par rapport au territorial (l'aménagement et l'urbanisme). Il conduit à relativiser l'importance de la phase de fixation des objectifs, considérée jusque-là comme le moment privilégié d'expression de la volonté du politique, par rapport aux phases de mise en œuvre ou de contrôle, jugées jusque-là relevant de l'instrumentation technique.

Cette «planification stratégique» (Demeestere & Padioleau, 1989) vise tout d'abord à rompre avec l'ambition holiste de la planification traditionnelle: il ne s'agit pas, par le plan, de tout couvrir et de tout traiter mais, au contraire, d'adopter une approche pragmatique qui sélectionne les problèmes à traiter et débouche sur l'adoption d'objectifs clefs. Par ailleurs, le plan n'est plus qu'une étape parmi d'autres au sein d'un cycle stratégique qui comprend aussi les moments de la mise en œuvre, du contrôle de l'application et de l'évaluation des choix effectués. Le plan n'est ainsi plus considéré comme un document d'encadrement, ayant un contenu d'aménagement spatial, pour le moyen terme; sa place est minimisée au profit de nouveaux outils: le programme (un ensemble articulé d'orientations et d'objectifs, ayant le plus souvent trait au développement, qui peuvent être accompagnés de simulations de financement) et le projet (moyen privilégié d'entrer en contact avec les investisseurs et les *developers* dans un court terme qui précède immédiatement les réalisations). En revanche, le plan constitue un moyen de susciter une adhésion de la société civile et de créer un consensus entre les acteurs publics et privés; il se transforme enfin en outil pour identifier des sites stratégiques de projets, le reste du territoire étant géré au jour le jour à travers de simples règlements d'urbanisme ou de construction.

La planification stratégique contribue à souligner l'importance donnée à la phase de mise au point des objectifs et de construction d'une représentation (partagée par les acteurs locaux) d'une transformation attendue et

souhaitée de la ville (appelée par exemple à se transformer en métropole). En France, après une vingtaine d'années marquée par la quasi-absence de planification intercommunale[1], la mise en œuvre de la loi *Solidarité et renouvellement urbain* du 13 décembre 2000, dans un contexte de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale, se traduit par le lancement et l'adoption de nombreux Schémas de cohérence territoriale, non seulement dans les grandes agglomérations urbaines, mais aussi dans les villes moyennes ou les secteurs touristiques. L'accent est mis sur la nécessité d'élaborer un Projet d'aménagement et de développement durable préalablement à la mise au point du plan proprement dit. Cette phase d'évocation des « mondes futurs » a été soulignée par des auteurs aussi différents que Callon, Lascoumes et Barthes (2001). En Allemagne, les approches informelles de création d'une *Leitbild* (image directrice) ont permis de repenser le rôle des objectifs dans la planification. En ce sens, les « objectifs » sont moins précis, plus flexibles et servent à indiquer une orientation générale partagée par les acteurs mobilisés dans le projet. En Allemagne, la réduction du nombre de communes, qui date des années 1960, a renforcé les capacités administratives des régions métropolitaines (*Metropolregionen*) et a simplifié la coopération intercommunale. La Constitution allemande octroie aux communes la pleine compétence en matière de planification, et ce dans le respect des lois de l'Etat. Dans le contexte d'une complexification des enjeux urbains traversant les frontières communales, la *Stadtentwicklungsplanung* se veut une pratique de planification stratégique, visant la cohérence territoriale et censée s'articuler avec la planification urbaine (*Bauleitplanung*[2]). Elle s'appuie sur les nouveaux instruments que sont le *Leitbild* et le *Masterplan*. La production d'images de référence constitue un vecteur important de débat et d'information en matière de développement des régions métropolitaines. N'étant pas opposables aux tiers, ces schémas de cohérence possèdent une grande souplesse et servent d'objets de concertation entre les différents acteurs métropolitains. Cette souplesse permet, par ailleurs, d'articuler les objectifs sociaux, économiques, écologiques et culturels pour définir une stratégie régionale en matière de développement durable.

Or, à partir de la deuxième moitié des années 1990, la planification stratégique commence à être critiquée. Selon certains auteurs, elle fait la part

[1] Au cours des années 1980-1990, le seul Schéma directeur qui va jusqu'à l'approbation est « Lyon 2010 », dont il faut rappeler qu'il a bénéficié d'un soutien de l'administration centrale du Ministère de l'Equipement.

[2] La *Bauleitplanung* est la pratique réglementaire qui définit l'usage et l'occupation des espaces.

trop belle à l'accompagnement des mécanismes de marché. Par ailleurs, elle se voit reprocher la faible prise en compte des impératifs de préservation de l'environnement et, en particulier, du nouveau paradigme majeur de développement durable. Au-delà également, elle ne prend pas assez en compte les spécificités propres à chaque territoire régional ou local qui sont désormais reconnues en tant que ressources à mobiliser dans le cadre de nouvelles stratégies de développement. La diversification du champ couvert par le paradigme de patrimoine en est une de ses déclinaisons : l'équation « patrimoine culturel protégé + paysages préservés + appellations d'origine contrôlée + accueil de qualité » peut devenir la clef de stratégies renouvelées de développement touristique. Enfin, la production et la reconstruction des territoires passe par l'élaboration de ce que les Anglo-Saxons appellent des démarches d'*urban design* et des actions de *design led regeneration* qui accordent une importance accrue aux espaces publics et à la qualité du cadre de vie, dans la perspective d'attirer des populations à haut revenu et des investissements. Les stratégies de qualification ou de requalification des territoires, allant de pair avec l'importance accordée à la ville festive et créative (Florida, 2002, 2005), visant à faire des lieux des *places of distinction* par opposition à des *anywhere places* (pour reprendre les termes de l'*Urban Design Compendium*, édité en 2000 par English Partnership et The Housing Corporation), font du plan un moyen privilégié pour identifier ce que les planificateurs italiens appellent, de manière quelque peu exagérée, les *invariants territoriaux*.

Par ailleurs, la question de l'adéquation et de la compatibilité entre plan territorial et plans sectoriels d'une part, entre plan intercommunal et plan communal de l'autre nous interroge. Elle met de fait en avant les formes de négociations et de partenariats qui peuvent en découler et souligne aussi les ajustements en permanence nécessaires entre les documents produits, parfois de manière simultanée, par les différents échelons de gouvernement du territoire. Ces ajustements, rendus difficiles par une recherche de la conformité à des règles ou des principes prédéfinis, se développent le plus souvent dans le cadre d'accords de nature contractuelle (cf. par exemple les conférences de planification ou les accords territoriaux mis en place par certaines législations régionales italiennes) et supposent le recours à l'évaluation plutôt qu'au contrôle.

Quel regard peut-on poser et quelles analyses peut-on alors faire sur les nouvelles modalités de planification expérimentée ? Comment la planification territoriale intègre-t-elle et appréhende-t-elle les différents champs sectoriels d'action publique ? Quelles sont les traductions de ces grandes orientations de développement en projets ?

Une lecture et une analyse comparées de quatre pays européens : France, Italie, Grande-Bretagne, Allemagne

Les expériences de planification étant multiples à l'échelle internationale, nous avons fait le choix de nous concentrer plus particulièrement sur quatre pays européens : l'Allemagne, l'Italie, la France et la Grande-Bretagne. Ces quatre pays, à notre sens, par la diversité et la richesse des expériences menées en matière de planification, rendent pertinente une telle analyse comparative. Ils nous permettent de lancer l'hypothèse d'un retour de la planification territoriale.

En Italie, suite à l'adoption en 1987 de la loi Galasso, la montée en puissance des préoccupations de mise en valeur des paysages, puis de développement *sostenibile* (durable) explique le regain d'intérêt pour la planification de vastes aires. En effet, les régions se doivent d'adopter un plan paysager ou un plan territorial (Novarina, Métais, Micheletto, 2004). Les stratégies de *sviluppo sostenibile*, mises en place par la suite par les autorités régionales et locales, continuent à accorder une large place aux préoccupations de protection des espaces naturels et de valorisation des paysages. C'est sans doute en Italie que la réflexion a été la plus poussée pour conceptualiser les relations qui peuvent exister entre les différents échelons de planification territoriale (Novarina, 2003). Les lois Bassanini (1997, 1998), puis la révision de la Constitution, approuvée en 2001, ont renforcé considérablement les compétences des régions en matière de gouvernement du territoire. Mais ces mêmes textes de lois ont prévu que chaque région devait mettre au point, puis approuver une loi régionale, par laquelle elle rétrocéderait une partie de ses compétences aux autorités locales (provinces et communes). Les rapports entre la région et les autorités locales doivent être réglés par la mise en œuvre des deux principes de subsidiarité et de coopération. L'application du principe de subsidiarité aboutit à conférer aux communes la responsabilité de la gestion de toutes les questions qui peuvent être gérées à l'échelle de son territoire. L'application du principe de responsabilité collective amène à considérer la planification comme un processus de coopération et à mettre en place des instances de concertation. Nombreuses sont ainsi les législations régionales (Emilie-Romagne, Lombardie, Toscane) qui ont décidé que les plans territoriaux devaient être approuvés dans le cadre de conférences de planification, associant communes et provinces pour l'approbation des plans de coordination provinciaux, associant provinces et région pour l'approbation du document d'encadrement régional (Micheletto, 2006).

La mise en œuvre de ces plans passe par ailleurs par l'élaboration d'accords de nature contractuelle entre les acteurs publics concernés (accords territoriaux en Emilie-Romagne, accord de planification en Toscane…). Si le Plan territorial de coordination de la Province de Bologne est présenté par de nombreux observateurs comme une sorte de modèle idéal, les préconisations qu'il contient quant à la mise en œuvre du plan sont reprises dans d'autres expériences de planification à l'échelle régionale ou provinciale.

En Grande-Bretagne, après des années de politiques dites de *property led development* portées par le gouvernement central, les autorités nationales et locales se lancent à la fin des années 1990 dans la production de document, aux dénominations variées (*guidance, strategy, unitary development plan, masterplan*). Plus particulièrement, la volonté des organisations non gouvernementales et des communes résidentielles du sud de Londres de préserver les ceintures vertes (*greenfields*) contre les empiètements de grands projets immobiliers conduit le gouvernement à relancer l'adoption de *regional guidances*, documents de programmation à caractère indicatif qui affirment la nécessité de privilégier la régénération des friches industrielles pour répondre aux objectifs de production de logements (Haughton, Counsell, 2004). Par la suite, après l'arrivée aux responsabilités gouvernementales du *New Labour*, les réformes du système de planification territorial (remplacement, après l'adoption en 2004 du *Planning and Compulsory Purchase Act*, des guides régionaux par des *regional spatial strategies*) tentent d'intégrer les impératifs de *sustainibility* dans la construction même des plans (mise au point d'indicateurs visant à faciliter l'évaluation environnementale des plans et projets). Les stratégies de régénération mettent dès lors l'accent sur la qualité des formes urbaines produites (réseaux des espaces publics, découpages des îlots ou *blocks*, intégration de la végétation, organisation des voisinages) par le biais d'un recours croissant à l'*urban design* (Lord Rogers of Riverside (dir), 1999). L'ensemble de ces initiatives met en avant l'intérêt des démarches de régénération urbaine, plus particulièrement de celles de *design led regeneration*. Le *Planning and Compulsory Act* propose une réorganisation des outils de planification et préconise l'élaboration à l'échelon des régions – dont il faut rappeler qu'il s'agit non pas de collectivités territoriales, mais de simples circonscriptions d'action administrative (le gouvernement central conservant un pouvoir de contrôle sur les plans approuvés aux échelons régional ou local) – de *Regional spatial strategies*. Notons ici que cet ouvrage a été rédigé avant les réformes menées par le gouvernement de coalition de Cameron. En ce sens, les dernières évolutions du système de planification britanique (suppression des instances régionales en particuliers) ne seront

pas traitées. Ces nouvelles stratégies, à la différence des guides qui les ont précédées, ne sont pas de simples documents de programmation mais possèdent un caractère spatial. Elles localisent les sites devant faire l'objet de projets de régénération ou d'extension urbaines. Ces projets sont élaborés et mis en œuvre dans le cadre de *masterplans* qui, en plus des autorités régionales, associent les districts (ou les *boroughs*) et surtout les *developers* et les investisseurs privés. La possibilité offerte aux autorités locales de déroger aux règles du plan à l'occasion de la délivrance des autorisations du droit des sols (dans le cadre des accords contractuels que sont les *planning obligations*) ouvre de manière considérable le champ de la négociation entre acteurs publics et privés et permet un affinement du contenu des projets (en ce qui concerne tant les programmes que l'*urban design*) en fonction de contraintes mises en avant par le secteur privé (Booth, 2005).

En France, la loi *Solidarité et renouvellement urbain* et la loi *Urbanisme et habitat* réaffirment le fait que les plans communaux, comme les plans sectoriels, doivent être compatibles avec le document d'encadrement général qu'est le schéma de cohérence territoriale. Dans une perspective voisine des approches allemandes, l'accent est mis sur les nécessités d'une meilleure articulation des politiques d'urbanisme et des politiques de déplacements. Cette approche, plus réglementaire que négociée, continue à conférer un caractère hiérarchique au système de planification territoriale. La mise en œuvre de cette réforme de la planification se heurte à des difficultés qui tiennent à l'ajustement des calendriers des différents exercices de planification et à la définition de modalités de passage d'un plan à l'autre. En parallèle d'un certain retour de l'Etat dans la planification (DTA) sur des territoires où la coordination des acteurs semble inextricable, des initiatives sont prises, de manière sans doute un peu moins systématique qu'en Italie, qui visent à favoriser une meilleure coordination entre les différents exercices de planification. Ainsi voit-on se développer des démarches « InterScot », notamment à l'échelle de la métropole lyonnaise, qui visent, sur des questions particulières (mise en place d'un réseau ferroviaire rapide, création d'un réseau des espaces naturels et agricoles, organisation multipolaire), à rechercher une cohérence entre les Schémas de cohérence territoriale à l'étude à l'échelle d'une aire métropolitaine. D'autres initiatives de concertation, elles aussi ne prenant pas appui sur des textes de lois, concernent la mise en œuvre des actions contenues dans les plans. Dans différentes agglomérations, les autorités organisatrices de transports ont pris l'initiative de financer des Plans locaux de déplacements (Grenoble) ou des plans de secteurs (Lyon), qui permettent en association avec les communes, d'affiner le

contenu des préconisations du Plan de déplacements urbains. Le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise complète ce dispositif par l'instauration de démarches contractuelles (chartes urbanisme / transports, contrat d'axes) favorisant la coordination entre programmation des lignes de tramway et projets urbains. Ces initiatives locales contribuent à rendre plus flexible un système de planification territoriale, dont le caractère hiérarchique a été renforcé par les lois adoptées récemment au niveau national.

En Allemagne, on observe depuis les années 2000 une volonté d'intensifier la collaboration intercommunale et interrégionale pour renforcer la cohérence à l'intérieur des territoires urbanisés (*Metropolregionen*). Ces territoires sont marqués par des disparités importantes (croissance et décroissance démographiques et économiques, problèmes environnementaux – Ruhr et ex-Allemagne de l'Est –, ainsi que des inégalités d'accès à la mobilité et leurs conséquences écologiques). L'objectif de « création de l'équivalence des conditions de vie »[3] est ancré à la fois dans la Constitution allemande et dans la loi sur l'aménagement du territoire. L'objectif politique en matière de planification territoriale consiste à « établir des conditions économiques, infrastructurelles, sociales, écologiques et culturelles équivalentes dans les différents espaces partiels [nationaux] »[4]. Cette quête d'équilibre territorial constitue en effet un enjeu considérable dans un pays marqué par une indépendance régionale historiquement forte et un contexte juridique actuel qui accorde un pouvoir important à l'échelon communal (Zepf, 2009).

Des concepts d'aménagement encourageant une planification plus stratégique et intercommunale (*Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg, Verband Region Stuttgart, Region Hannover, Kommunalverband Ruhrgebiet*, etc.) sont créés dans l'intention de rendre les frontières administratives plus souples et flexibles, d'améliorer l'échange d'informations entre les communes d'une région métropolitaine, de renforcer l'identité régionale, de soutenir l'innovation, de mettre en place des catalyseurs d'une coopération intrarégionale (transport, environnement, économie, social). Dans le prolongement d'une tradition qui remonte aux années 1930, les nouveaux documents de planification, depuis le début des années 2000, mettent l'accent sur une organisation polycentrique des régions urbaines qui permet de limiter les déplacements et par ce biais de réduire les gaz à effet de serre.

[3] Article 72 du *Grundgesetz* (Constitution allemande).
[4] Paragraphe 2 du Raumplannungsgesetzt (loi sur l'aménagement du territoire).

Le *Regionalplan* en tant que schéma de cohérence constitue un concept régional intégral s'appuyant sur une approche transversale et une vision à long terme afin de garantir une qualité de vie permanente, une économie puissante ainsi qu'un environnement intact. Le *Regionalplan* est présenté sous différentes formes graphiques accompagnées de documents écrits détaillant les objectifs contraignants et les principes incitatifs selon les domaines d'intervention (économie, transport, paysage, tourisme, etc.) dans un premier chapitre. Puis, les précisions en matière d'habitat, de paysage et d'infrastructure sont présentés dans les chapitres suivants. Un schéma d'ensemble met en évidence, par un jeu de couleurs et de trames graphiques, les usages définis (habitat, infrastructure, transport, paysage) sur un fond de carte topographique à l'échelle 1/50 000. Une série de schémas plus abstraits complète les orientations au niveau des domaines sectoriels d'intervention. Le *Leitbild*, en tant que vecteur de débat public en matière de stratégie territoriale, constitue un instrument informel permettant d'élaborer conjointement avec tous les acteurs de la région un cadre d'orientation en matière d'évolution spatiale, économique, sociale. Passant par un débat au sein de l'assemblée régionale, ces principes sont ensuite traduits en objectifs contraignants et principes incitatifs par les techniciens du greffe de l'assemblée en collaboration avec les experts et les représentants d'institutions suprarégionales.

La planification et ses nombreuses interrogations

Dans l'ensemble de ces quatre pays, de multiples questionnements émergent quant à l'analyse des fondements, des composantes, des champs, des ambitions de la planification territoriale. Il en est de même du décryptage de son processus d'élaboration et d'application, des systèmes d'acteurs et par-delà, des formes de collaborations et de négociations qui y sont liées.

Planifier dans une société incertaine

Traditionnellement, le *plan* est considéré comme un instrument qui représente un « projet élaboré », comportant une suite ordonnée d'opérations destinées à atteindre un but. Or comment le plan et la planification peuvent-ils être mis en œuvre dans une société éminemment incertaine ?

Les sociétés contemporaines sont marquées par des mutations nouvelles, rapides et profondes tant urbaines, qu'économiques, techniques, politiques ou encore culturelles ; elles sont ainsi soumises à de multiples incertitudes,

doutes, sensations de risque (Genestier, 2004 ; Ascher, 2001). De fait, « *la prévision ne peut être que très limitée* » (Ascher, 2001, p. 21). En matière d'urbanisme et d'aménagement, cette incertitude s'accompagne d'une accélération des cycles de mutation des espaces : la dimension prospective, quant aux affectations fonctionnelles de l'espace, est rendue plus difficile et la durée de vie fonctionnelle d'un espace est peu prévisible (Bourdin *et al.*, 2003). A ce critère s'agrège une accélération des techniques et des innovations qui entraîne une modification des usages de l'espace : la pertinence fonctionnelle des espaces est questionnée beaucoup plus rapidement qu'avant. La vie quotidienne des citadins, leurs besoins et leurs demandes deviennent hétérogènes, changeants et difficilement planifiables.

Dans ce contexte, la planification territoriale au sens d'un *processus d'action* doit, en théorie, être capable de prendre en compte de multiples changements et dynamiques plus ou moins attendus et prévisibles ; de même elle doit alors faire face et répondre aux exigences sociales qui en découlent. Or, en aucun cas, la planification ne peut être linéaire et rigide ; elle ne peut plus servir à tenir le cap pour réaliser un projet et mettre en place une vision élaborée à un moment donné. Au contraire, la réalisation d'un aménagement adapté et adaptable devient une sorte de principe d'orientation qui comprend une grande marge de manœuvre quant à sa matérialisation *in fine*. Cette grande souplesse dans le *processus d'action* de la planification territoriale pose cependant un certain nombre de problèmes de nature procédurale (c'est-à-dire des démarches formelles, linéaires, prédéfinies) ou processuelle (des démarches évolutives, parallèles, apprenantes). N'existe-t-il finalement pas un véritable blocage voire une incohérence dans la tentative de réponse aux exigences et aux attentes d'un espace multi-échelles, d'une société en transformation rapide, d'une économie instable, d'une action politique fluctuante, tentative s'appuyant sur des données territoriales précises recueillies à un temps T, de fait potentiellement désuètes ? Par là même, la tentative de régulation et de maîtrise de l'espace, via la multiplication de règles (d'occupation du sol essentiellement) se couplant aux processus plus souples de concertation et de prospective, n'est-elle pas paradoxale ? Comment concilier processus et procédure, prospective et réglementation, en gardant souplesse et flexibilité ?

Planifier dans une société soumise à de multiples temporalités

Ces interrogations quant à la manière de planifier dans une société de l'incertitude vont de pair avec celles relatives à la prise en compte des multiples

temporalités auxquelles les espaces, à des échelles plus ou moins vastes, sont soumis. Qui dit temporalité dit appréhension des temps du projet mais aussi des temps des acteurs, des usages et donc des espaces. Quid de l'inscription de ces diverses temporalités dans les documents de planification ?

Le temps du projet ou le temps de la fabrication de la ville en train de se faire, renvoient aux travaux produits par l'école du projet urbain autour d'architectes français comme Christian Devillers, Philippe Panerai ou encore Bruno Fortier. La prise en compte de l'existant et un dialogue entre le site et ses habitants sont une des composantes majeures de ce positionnement. Mettre l'accent sur les temporalités du projet, comme le souligne Yannis Tsiomis (2007), revient à accentuer la différenciation de perception de ces mêmes temporalités d'un acteur à un autre et d'un périmètre d'intervention à l'autre. Au-delà, cela permet de révéler les stratégies et les finalités de chacun des acteurs présents dans les différentes phases du projet. Tout projet articule les temps passé et présent, et ce dans toutes ses dimensions (économiques, sociales, politiques, culturelles, architecturales ou encore techniques) mais aussi le temps futur, dans sa dimension prospective et opérationnelle. Les temporalités du projet affectent non seulement les acteurs, mais aussi les savoirs et les outils techniques (plans, schémas, textes réglementaires, travail de recueil de données de terrain) ou encore les objets spatiaux (l'espace support mais aussi ses formes construites). L'urbaniste, l'aménageur et le politique se doivent de faire converger ces différentes temporalités dans l'action (Lussault, 2001).

Tout projet de planification territoriale rassemble un grand nombre d'acteurs, d'étapes et d'enjeux. Tous ont une temporalité qui leur est propre. Les acteurs mobilisés dans le projet ont des temporalités qui se différencient par rapport à leurs intérêts (le temps du mandat pour l'élu par exemple) et leurs attentes. Le projet de son côté est soumis à différentes étapes d'avancement (études, programme, scénarii, réalisations…) voire à des temps de blocages (techniques, financiers, politico-administratifs…) et de conflits. Le projet de planification territoriale permet-il d'intégrer ces différentes temporalités sans être décadencé lui-même ? Existe-t-il des outils de communication et de concertation favorisant l'harmonisation des temporalités différentes ?

Au fait que nous insistons sur la nécessaire souplesse de la planification territoriale s'ajoute également l'importance de l'introduction de la flexibilité dans les outils de planification comme dans les projets urbains. Les acteurs se donnent les moyens de concevoir l'occupation des territoires en se réservant des possibilités d'adaptation, voire de transformation à moyen et long terme. Le terme d'*hyperlieu* proposé par François Ascher est ici intéres-

sant à mentionner pour mettre en avant les différents usages, les différentes pratiques qui font évoluer l'utilisation et la valeur de cet espace. « *La prise en compte de la diversité des usages et des pratiques dans un même lieu (par les mêmes personnes et par des personnes différentes) conduit non à la notion de « non-lieu » mais plutôt à celle d'hyperlieu.* » (Ascher, 2001) Cette flexibilité est d'autant plus de mise que les dynamiques d'obsolescence des espaces peuvent ainsi être considérées comme le propre de la ville actuelle et de la ville de demain puisque les cycles de mutation des espaces, auparavant de vingt à trente ans, ne cessent de s'accélérer. Ces dynamiques de mutation, associées à une conception trop rigide de certains projets d'urbanisme, tendent par exemple à créer des friches avant l'heure, ce qui est le cas de « *nombre de projets de pôles de loisirs ou de consommation qui se heurteront à des phénomènes de saturation sur des produits ou des objets urbains* » (Masboungi, 2001, p. 177). L'insertion, dans la planification, d'une véritable pensée de l'urbanisme de la chronotopie centrée sur les temporalités habitantes, comme proposé par Ariella Masboungi, tout comme la prise en compte de la « ville de l'instantanéité », est-elle possible ?

Planifier et tenir compte de la diversité des échelles, des objets et des systèmes d'acteurs en présence

L'urbanisation généralisée qui caractérise nos sociétés contemporaines depuis la deuxième moitié du 20e siècle conduit à une hiérarchisation des espaces urbains mais aussi à une extensivité maximale des territoires urbanisés. Les formes traditionnelles de la ville, c'est-à-dire une ville avec un centre unique et des limites facilement identifiables, sont remises en question (Gottamnn, 1961; Godard, 2001; Ascher, 1995 ; 2001; Dubois, Taine, Chalas, 1997). A cette croissance sans précédent de l'urbanisation s'ajoute également une diffusion de l'urbanité, c'est-à-dire des modes de vie et des pratiques urbaines, et ce, à des distances de plus en plus éloignées des noyaux urbains centraux. Elle s'accompagne d'une prégnance du fait urbain dans les multiples rouages de la société. La diffusion de l'urbanisation et son corollaire de dynamiques d'urbanité modifient la structuration des espaces, leurs rôles et leurs fonctions.

La problématique de la délimitation (physique, urbaine, symbolique, etc.) des différents territoires est posée par les chercheurs et les praticiens et ainsi se trouve au cœur des interrogations inhérentes aux actions de planification. Alors que la diversité et la complexité de ces espaces sont soulignées dans divers modèles d'intelligibilité de la ville (tels ceux de la ville pays (Beauchard, 1996), de la ville archipel (Roux, 1983), de la ville

émergente (Dubois, Taine, Chalas, 1997), de la ville diffuse (Indovina, 1990 ; Secchi, 1996), ou encore de l'hyperville (Corboz, 2001), qu'en est-il pour le processus de planification ? Dans un contexte d'augmentation et d'intensification des flux d'information, de personnes, de biens et de transport d'une part et d'étalement, de diffusion et de fragmentation de l'espace urbain d'autre part, les limites et les frontières ont tendance à se superposer, voire à disparaître. Face à ce phénomène, Ulrich Beck (2004) constate une sorte de « dé-limitation » dans le sens de la disparition des frontières et limites qui marquent les contours d'un espace de manière précise. Ce constat est d'autant plus valable pour les territoires intermédiaires, ni ville, ni campagne, caractéristiques de l'étalement périphérique et localisés dans de vastes territoires périurbains. Martin Vanier à ce sujet parle de « tiers espace » (2002) pour désigner cet entre-deux entre la ville et la campagne dont les principales caractéristiques résident dans le fait qu'il institue des territorialités nouvelles qui ne relèvent ni d'une ruralité, ni d'une urbanité. Le tiers espace découle des mutations urbaines contemporaines, puisqu'il en est le résultat ; il intègre dans son existence sa propre mutabilité future. Insérés dans les aires métropolitaines, les tiers espaces sont par essence éminemment dynamiques puisque leurs périmètres, flous et flexibles, sont progressivement étendus et redéfinis en corrélation avec les mécanismes de l'étalement urbain (extension le long des axes de circulation, nouveaux choix de localisation pour des ménages et des industries). Or pour la planification territoriale, la question du périmètre pertinent se pose moins que celle de la prise en compte des interactions entre les différentes échelles spatiales (du quartier à la région, voire à l'internationale). Comment articuler les exigences entre les échelles globales et locales ? Comment les besoins concrets et les attentes particulières de l'échelle locale peuvent-ils renseigner les stratégies et grandes orientations de l'échelle territoriale globale ?

Cette question de l'articulation des échelles se trouve confrontée à celle des « objets », éminemment diversifiés, pris en compte dans les documents de planification. A titre d'illustration, la réflexion sur l'organisation des grandes infrastructures de transport routier, aérien et ferroviaire est mobilisée dans une vision d'ensemble d'un grand territoire et par rapport aux tendances lourdes des dynamiques territoriales. Les stratégies locales des métropoles et de villes s'élaborent à partir des enjeux d'articulation et de renforcement du tissu urbain : coordonner des pôles socio-économiques, adapter de l'habitat aux besoins démographiques et sociaux, harmoniser un réseau d'infrastructure urbaine face aux exigences de qualité de vie, de performance et de développement durable. A une échelle plus restreinte, celle de l'îlot ou de la parcelle, se pose la question de la capacité de l'équi-

pement, du monument, de l'immeuble et de la maison à être en adéquation avec les exigences fonctionnelles, écologiques, esthétiques et symboliques. Ces interrogations sur les différents objets spatiaux font toutefois appel à une approche inter-échelle et transdisciplinaire qui relie les concepts et les méthodes d'analyses spatiales de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'architecture et de la géographie. Ainsi, la planification territoriale peut-elle être considérée comme un processus d'action fédérateur qui rassemble les échelles et établit des liens entre les questions qui concernent différents objets spatiaux. Comment peut-on considérer l'impact d'une transformation architecturale à différentes échelles ? La planification des grandes infrastructures peut-elle prendre en compte des dynamiques locales et micro-locales ?

In fine, ces échelles et ces objets entrent aussi en interaction avec les multiples acteurs en présence.

Le mode projet mobilise un nombre croissant d'acteurs susceptibles d'être des porteurs d'intérêts ou de simples points de vue par rapport aux mondes possibles, imaginables, souhaitables et réalisables soulevés dans ce processus d'action. Cependant, les différents groupes d'acteurs (élus, techniciens, experts, associatifs, citoyens, journalistes, universitaires etc.) n'ont pas le même statut (pouvoir, légitimité d'expression, niveaux de reconnaissance), ni les mêmes compétences (connaissances détaillées, capacités de communication et de persuasion, aptitudes stratégiques) pour défendre égalitairement leurs intérêts. Ces intérêts, comme souligné par Alker *et al.* (2000) sont de nature différente : planificateurs et relatifs à l'intérêt public (pour les autorités locales et nationales), économiques (pour les promoteurs, les investisseurs, les propriétaires fonciers, les entreprises, les organismes de développement public et certains services publics), professionnels et techniques (pour les juristes, les urbanistes, les architectes, les consultants…), individuels ou collectifs (pour les associations, les habitants), ou encore scientifiques. Or est-il possible de bâtir, sur la scène de négociation, une plateforme d'expression égalitaire ? Dans cet objectif, faut-il, au préalable, établir un processus permanent de formation et d'information qui permette aux aspirants d'accéder et de participer à cette plateforme d'expression ? Une telle assemblée n'ébranlerait-elle pas profondément le système politico-administratif traditionnel ? Autrement dit, dans quelle mesure la décision finale peut-elle toujours revenir à l'élu ?

De l'ensemble de ces questionnements et perspectives de réflexion découle la problématique principale de cet ouvrage : en quoi le renouvellement des modes de planification territoriale et la diversification des modes

d'action en matière de conception, d'organisation et de prospection de l'espace traduisent-il une recomposition de l'action publique territoriale ?

Trois temps de questionnement

L'objectif de cet ouvrage est de revenir d'abord sur le sens et les définitions données au concept de « planification territoriale », de dresser ensuite un état des lieux de la planification en France, en Grande-Bretagne, en Italie et en Allemagne et, enfin, de présenter certaines expériences concrètes dans chacun des quatre pays étudiés.

En ce sens, la première partie de l'ouvrage vise à questionner les approches conférant un sens et un contenu aux modes actuels de planification en Europe, menant au concept de planification territoriale. Nous nous interrogerons plus précisément sur l'épistémologie de la planification territoriale. Il existe en effet différentes théories et approches de la planification, selon les disciplines et les positionnements scientifiques : de quoi parle-t-on ? Comment sont élaborés et définis les concepts ? Comment est abordée la question des échelles territoriales ? Quel rôle joue la gouvernance ? Quelle est, ou non, la plus-value de ce concept ?

La deuxième partie ambitionne d'interroger de manière comparative les différences et les convergences quant aux enjeux de la planification territoriale dans les quatre pays étudiés. Cet état des lieux généraliste des expériences menées en matière de planification territoriale nous permettra d'analyser la déconstruction et la reconstruction de ces processus de planification. Quel est le périmètre pertinent pour faire aboutir des plans territoriaux d'aires vastes tels les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme en France, les *structure plans* en Angleterre, les plans régionaux en Italie ou encore les *Stadtentwicklungspläne* en Allemagne ? Comment est posée la question de l'articulation des échelons politiques ? Qu'en est-il des démarches de concertation et de négociation ? Quelles dominantes thématiques et enjeux ressortent-ils ? *Quid* de la question de l'environnement, de la durabilité ?

In fine, la troisième partie a pour objectif de décrypter une série de projets et d'expériences afin de mettre en évidence les enjeux spécifiques, les outils utilisés ainsi que les approches innovantes en matière de planification territoriale en France, en Grande-Bretagne, en Italie et en Allemagne.

Comment prendre en compte les spécificités propres à chaque territoire régional dans le cadre de nouvelles stratégies de développement ? Comment concilier les contradictions entre renouvellement urbain et patrimonialisation? Les actions de *design led regeneration* sont-elles un moyen efficace d'attirer des flux de populations à haut niveau de revenu et d'investissements ? S'agit-il de mettre en œuvre une politique fluctuante en s'appuyant sur des instruments de planification qui font appel aux données territoriales sûres et précises ? *Quid* des limites ou des nouveaux champs de la planification territoriale ?

Bibliographie

Alker S. *et al.*, (2000) « The definition of brownfields » in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol 43-1, pp. 49-69.

Ascher F. (1995) *Metapolis ou l'avenir des villes*, Editions de l'Aube, Paris, 160 p.

Ascher F. (2001a) *Les nouveaux principes de l'urbanisme : la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, L'Aube, La Tour d'Aigues, 104 p.

Astengo G. (1992) « La dimensione economica, sociale e amministrative della città territorio », cité dans Di Biagi P., Gabellini P., *Urbanisti italiani*, Bari, Laterza.

Beauchard J. (1996) *La Ville-Pays : vers une alternative à la métropolisation*, L'Aube, La Tour-d'Aigues.

Beck U., Lau C. (Eds.), (2004) *Entgrenzung und Entscheindung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.

Booth Ph., (2005) « L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 2004. L'entrée en vigueur du Planning and Compulsory Purchase Act », Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat, GRIDAUH, pp. 703-716.

Bourdin A., Ascher F., Baudin G., (2003) « La société urbaine du XXIe siècle », in *IAURIF*, Paris, 68 p.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, coll. La couleur des idées, éd. Seuil, Paris, 368 p.

Choay F. (1980) *La règle et le modèle*, éd. Le Seuil, 378 p.

Corboz A. (2000) « La Suisse comme hyperville » in *Le visiteur*, p. 122.

Davezies L. (2008) *La République et ses territoires*, Paris, Seuil.

Demeestere R., Padioleau J.G., (1989) *Politique de développement et démarches stratégiques des villes*, Paris, ESSEC.

Dubois Taine G., Chalas Y., (1997) *La ville émergente*, L'Aube, La Tour d'Aigues, 285 p.

English Partnerships, The Housing Corporation, (2000) *Urban Design Compendium 1 : Urban Design Principles*, London.

Florida R. (2002) *The Rise of the Creative Class : and how it's transforming work, Leisure, community and everyday life*, Basic Books, New York, 416 p.

Florida R., (2005) *Cities and the Creative Class*, Routledge, New York, 198 p.

Genestier P. (2004) « Les conséquences urbanistiques du post-progressisme : quelles actions publiques urbaines peut-on concevoir dans l'univers actuel du pensable et du faisable. », in Chalas Y., *L'imaginaire aménageur en mutation*, L'Harmattan, Paris, pp. 157-210.

Godard F. (2001) *La ville en mouvement*, Gallimard, Baume-les-Dames, 127 p.

Indovina, F. (ed.), (1990) *La città diffusa*, Daest, Venise.

Lord Rogers Of Riverside (sous la dir.), (1999) *Toward an Urban Renaissance*, Londres, Urban Task Force, Spon Press.

Lussault M. (2001) « Temps et récit des politiques urbaines » in Pacquot T. (sous la dir.), *Le quotidien urbain : essais sur les temps des villes*, La Découverte, Paris, pp. 145-166.

Masboungi A. (2001) *Fabriquer la ville, outils et méthodes : les aménageurs proposent*, La documentation française, Paris, 197 p.

Micheletto M. (2006) *Le gouvernement du territoire en vallée d'Aoste*, Institut d'urbanisme de Grenoble.

Novarina G. (2003) *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos.

Novarina G., Metais D., Micheletto M., (2004) *La planification paysagère. Approche comparée France Italie*, Grenoble, CRESSON, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 228 p.

Roux JM, (1983) « Un effet de l'habitat individuel : la ville archipel », in *Urbanisme*, n° 199, pp. 30-31.

Secchi B. (1996) « Un'interpretazione delle fasi più recenti dello sviluppo italiano : la formazione della città diffusa ed il ruolo delle infrastrutture », in Clementi, Alberto (1996), *a cura di, Infrastrutture e piani urbanistici*. Roma : Palombi, pp. 27-36.

Tsiomis Y. (sous la dir.), (2007) *Echelles et temporalités des projets urbains*, Editions du PUCA, Jean Michel Place, Paris, 179 p.

Vanier M. (2002) « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire » in Debarbieux B., Vanier M. (sous la dir.), *Ces territorialités qui se dessinent*, Ed. de L'Aube, Datar, La Tour d'Aigues, pp. 75-89.

Zepf M. (2009) « La métropolisation en Allemagne : un équlibrage territorial fragile ? » in Jean Y., Baudelle G. *L'Europe, aménager les territories*, collection U, éd. Armand Colin, pp. 212-224.

I

Genèse et problématiques de la planification territoriale

La première partie de l'ouvrage vise à dresser un état de l'art des concepts mobilisés et des approches opérationnelles caractérisant un nouveau modèle d'organisation et d'intervention spatiale dans un grand territoire marqué par les effets de la mondialisation (plus grande interdépendance entre différentes échelles territoriales, redéploiement des secteurs économiques, augmentation du nombre d'acteurs intégrant la sphère de l'action publique, etc.). La contribution de Marcus Zepf, *La planification territoriale entre dynamiques socio-économiques et inerties politico-administratives : un processus permanent*, apporte un regard renouvelé sur les conditions préalables à toute forme de planification à visée prospective. La prise en compte des dynamiques et des caractéristiques propres au triptyque société-politique-espace s'inscrit dans une recherche de mise en cohérence qui se traduit dans le plan et/ou schéma de planification. Or cette quête de cohérence et de régulation des rapports et des intérêts entre les différents acteurs en présence est difficile à identifier et à mettre en œuvre ; l'auteur s'appuie sur l'exemple du « Leitplan » de Hambourg en Allemagne (et en particulier ses deux projets clés « HafenCity » et de « Sprung über die Elbe ») pour le démontrer. Alain Motte, dans son article *Repenser la planification territoriale à l'échelle des régions urbaines* dresse un bilan des nouvelles pratiques et relations entre les principaux acteurs présents dans la mise en œuvre d'un développement territorial durable. Après avoir questionné les expérimentations menées en matière de planification territoriale renouvelée, l'auteur se saisit de la notion de planification stratégique spatialisée pour souligner l'invention d'un nouvel instrument collectif de dynamisation des activités économiques et de meilleure qualification du cadre de vie. Cette notion, à son sens, permet aux acteurs territoriaux de repenser les finalités de l'action collective et les méthodes d'élaboration et de mise en œuvre de cette action tout en posant les questions relatives à ses finalités mais aussi aux moyens opérationnels et financiers mobilisables. Alain Faure, dans son article *Planification territoriale : de nouveaux récits sur le bien commun ?*, propose une ouverture interdisciplinaire quant à l'articulation planification territoriale / gouvernance. A partir des résultats d'une recherche menée sur la régionalisation de la politique des transports ferroviaires, l'auteur insiste sur le fait que l'exercice de planification régionale sur les transports ferroviaires ne reflète pas vraiment un *mode d'être de l'Etat ;* les médiations qui s'y développent semblent dorénavant moins dépendantes que par le passé d'un *rapport global-sectoriel* orchestré à l'échelon national. Il lance alors l'hypothèse que le « retour » de la planification territoriale illustre et éclaire le processus de diversification des façons de concevoir la démocratie locale. Les différentes collectivités (régions et villes) se saisissent de la planification pour exprimer leur propre concep-

tion de la médiation sociale. En découle un « différentiel démocratique », en d'autres termes une singularisation de la mise en lien des décisions et des formes participatives, délibératives et représentatives. Enfin, Paulette Duarte et Natacha Seigneuret, proposent une réflexion sur *Projet urbain et planification territoriale durable en Europe : négociation, itération.* Grâce aux résultats de plusieurs recherches (projets urbains et documents de planification) menées dans trois pays européens (France, Grande-Bretagne et Italie), ces deux auteurs expliquent, qu'à leur sens, les démarches développées en urbanisme à différentes échelles convergent : elles sont de plus en plus négociées et itératives et prennent en considération le développement durable, paradigme clé de ces trente dernières années. La manière renouvelée de concevoir la ville et les projets urbains conduit à un changement dans les modes de faire et de gérer la ville et le territoire : projet urbain et planification ne visent plus à fournir des solutions achevées mais constituent des cadres de potentiels d'action visant à répondre à des problématiques urbaines diversifiées.

1

La planification territoriale entre dynamiques socio-économiques et inerties politico-administratives : un processus permanent

Marcus Zepf

1.1 Introduction

Un grand défi de la planification territoriale est d'établir une nouvelle articulation entre différentes échelles territoriales traditionnellement considérées séparément par les instruments et règlements de l'aménagement du territoire et de la planification régionale et urbaine (Novarina et Zepf, 2009). Les approches de planification stratégique, apparues dans les années 1980, ont essayé d'apporter une réponse prospective au développement de territoires caractérisés par une plus grande diversité et inégalité de modes de vie, une disparité croissante dans l'implantation d'activités économiques, ainsi que par une divergence d'organisation spatiale en matière d'infrastructures de transport, d'infrastructures culturelles et sociales. Depuis, la quête du *périmètre territorial pertinent* censé représenter des limites sociales, économiques et spatiales représentatives, est engagée dans l'objectif de gérer la complexité de territoires concernés par les phénomènes de métropolisation.

Les régions métropolitaines en Europe, en tant que « sous-ensemble de territoires agglomérés sans réelle frontière » (Lichtenberger, 1998, p. 45), font l'objet de nombreuses conceptualisations en matière de planification territoriale. Dans les *Metropolregionen* en Allemagne, les *City Regions* en Angleterre, les *Aree Metropolitane* en Italie ainsi que les *Aires métropolitaines* en France témoignent de l'importance d'un construit théorique susceptible de saisir les phénomènes d'urbanisation à l'échelle d'un grand territoire composé par un réseau de communes avec au moins une commune-centre. Dans un contexte de compétition européenne, les acteurs territoriaux et locaux de ces régions métropolitaines cherchent à valoriser leurs ressources sociales, culturelles, économiques et territoriales pour marquer leur place dans le classement des métropoles les plus attrayantes en Europe, voire au niveau mondial.

Pour autant, les différentes régions métropolitaines européennes ne présentent pas la même situation socio-économique et socio-spatiale et le même potentiel d'attractivité. Les régions métropolitaines issues de villes industrielles telles que le Grand Birmingham et sa région des West Midlands ainsi que les villes minières de la région de la Ruhr sont confrontées à une lutte pour amorcer et soutenir le changement socio-économique structurel, passant d'un contexte d'industrie fordiste lourde en déclin à un tissu économique renouvelé favorisant les emplois métropolitains supérieurs. Les villes portuaires telles que Bristol et Hambourg s'appuient quant à elle sur leur tradition marchande et sur une industrialisation faible leur permettant de mieux faire valoir leurs atouts d'une grande qualité architecturale et urbaine, un paysage naturel local et régional intact ainsi qu'un environnement plus protégé de la pollution que dans les régions post-industrielles. Ces deux catégories de régions métropolitaines tentent donc de retrouver (dans le cas du Grand Birmingham et de la Ruhr) ou de renforcer (dans le cas de Bristol et Hambourg) une dynamique de croissance urbaine. Cependant, il existe des régions métropolitaines fortement marquées par un déclin économique et social ne pouvant guère espérer retrouver une croissance urbaine : c'est le cas de la région Brandebourg en ex-Allemagne de l'Est. Cette région frontalière de la région de Berlin a subi, depuis la chute du mur en 1989, un changement structurel de son territoire dû à ce que les experts allemands appellent le « tournant démographique » causant un dépérissement des centres urbains. Il résulte de la combinaison de deux phénomènes s'amplifiant mutuellement : le vieillissement de la population, le faible taux de natalité et un solde migratoire négatif résultant de la plus grande attractivité des villes en ex-Allemagne de l'Ouest. Ce « tournant démographique » est accompagné d'une fragilisation socio-économique caractérisée par une dé-

séconomisation des territoires, une hausse importante du taux de chômage et une diminution de la population active (Zepf, Scherrer, Verdeil, Roth, Gamberini, 2008). Pour ces régions métropolitaines, la priorité n'est pas de retrouver, voire de consolider, la croissance urbaine, mais de freiner la dynamique de décroissance en construisant une nouvelle forme d'attractivité visant à retenir la population existante et éventuellement faire revenir ceux qui sont partis.

De ce constat, une première hypothèse relative à la planification des territoires à grande échelle peut être émise : elle repose sur le développement de nouvelles formes d'attractivité métropolitaine dans un contexte hétérogène de territoires croissants, de territoires décroissants ainsi que de territoires à échelles variables. Cette *attractivité* métropolitaine serait-elle un assortiment complexe composé d'une diversité culturelle (la Biennale de danse et d'art contemporaine à Lyon), d'une hétérogénéité des modes de vie (la coexistence des cultures ouvrière et artistique dans la Ruhr), d'une dynamique économique (l'évolution du port container, du secteur de l'aéronautique et de l'industrie créative à Hambourg) ainsi que des quartiers typés (le quartier de la mode, des canaux et du Dôme à Milan) ? Il est cependant difficile de définir de manière précise ce mélange attrayant qui compose un territoire métropolitain : quel rôle peuvent jouer les réseaux d'acteurs ? Comment mobiliser et valoriser les ressources territoriales ? Dans quelle mesure, la dynamique de l'économie locale contribue-t-elle à la fabrication d'une image territoriale ? L'organisation fonctionnelle de l'espace permet-elle de construire un avenir métropolitain souhaitable et soutenable ? Autrement dit, comment concevoir – c'est-à-dire comprendre, projeter et réaliser – à partir des composantes sociales, économiques et politiques un système complexe?

Afin de constituer une grille d'analyse des dynamiques susceptibles d'avoir une influence sur le potentiel territorial d'une région métropolitaine, nous décrivons dans la suite de ce chapitre quatre phénomènes importants qui caractérisent aujourd'hui le processus régional de métropolisation. Il s'agit d'abord de la relation dichotomique entre collectivités en croissance urbaine à côté de collectivités en décroissance urbaine formant un ensemble hétérogène – une sorte de *patchwork* – à l'échelle d'une même région métropolitaine. Ces différences en termes de croissance démographique et économique, se traduisent dans des inégalités sociales en matière d'accès aux logements, à l'emploi, aux infrastructures sociales, etc. Ensuite apparaît un phénomène de transformation structurelle de l'économie

urbaine qui est étroitement lié à l'évolution des technologies d'information et de communication et qui fait appel à une main-d'œuvre qualifiée et créative susceptible de produire de l'innovation technologique et artistique. Les réseaux de mobilité douce, automobile, ferroviaire et de transport public constituent un facteur socio-économique permettant l'accès à l'ensemble des centralités métropolitaines. Leur organisation est souvent vectrice de polarités et d'inégalités sociales et économiques. Puis, l'iconographie d'« images » ou de « visions » partagées par la majorité des acteurs locaux constitue le fondement des politiques publiques tant au niveau local qu'au niveau global. Dans le même temps, la fabrication de ces images représente un enjeu fort de marketing urbain et de *corporate identity* permettant de positionner ces collectivités en tant que métropole dans une arène de compétition intermétropolitaine au niveau européen et international.

Mis à part d'autres enjeux métropolitains qui se déclinent différemment selon les contextes locaux spécifiques propres à chaque métropole, il semble que l'impératif d'une « renaissance » des territoires régionaux, passant par des politiques publiques de requalification des infrastructures et de l'économie, constitue une sorte de tendance lourde dans l'action métropolitaine pour faire face aux processus de métropolisation non souhaités et non contrôlés.

Confrontée à ces dynamiques concernant à la fois la petite échelle de la commune et la grande échelle d'une région, la planification traditionnelle, statique, réglementaire et prescriptive est remise en question. Un certain nombre de questions se posent alors :

1. Comment anticiper les phénomènes sociaux, économiques et spatiaux de métropolisation ? De quelle manière les interpréter, les empêcher, les maîtriser ou au contraire les accompagner ?
2. Comment mobiliser les acteurs pour les faire participer au débat sur la transformation de leur territoire ?
3. Comment articuler les différentes temporalités des acteurs, des processus d'action collective, des espaces et des objets ?

Trois hypothèses principales peuvent être formulées pour décrire les enjeux de la transformation des outils et des doctrines de la planification territoriale :

- Hypothèse 1 : Le diagnostic acquiert une importance grandissante en planification au regard de la complexité des données territoriales. Dans le même temps, le diagnostic territorial devient un outil de prospective. Observer le territoire et rassembler des données susceptibles de saisir les dynamiques

urbaines devient un moyen essentiel pour élaborer des scénarii de développement.

- Hypothèse 2 : Le nombre de groupes d'acteurs susceptibles d'intégrer le processus de planification augmente progressivement et leurs réseaux se diversifient. Les acteurs intéressés revendiquent une implication dans l'élaboration des projets d'une manière qui varie selon les personnes et qui se distingue par rapport à l'intensité avec laquelle ces acteurs voudraient s'investir dans le processus. Ainsi, un éventail de dispositifs de communication et de négociation adaptés aux différents groupes d'acteurs s'avère utile.
- Hypothèse 3 : Le territoire, l'action publique et les acteurs de la société évoluent et agissent à des rythmes divers. Par conséquent, la planification est appelée à coordonner différentes temporalités de courte, moyenne, longue (voire très longue) durée. D'une part, certaines urgences d'aménagement nécessitent une intervention très rapide pour pallier un disfonctionnement fonctionnel dans l'espace et, d'autre part il existe d'autres territoires qui se trouvent dans un processus de transformation dont l'orientation imaginée, souhaitée et soutenue par la plupart des acteurs n'est pas encore déterminée.

1.2 L'observation de territoire et la prospective territoriale

En France, le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) est l'outil de planification récent censé donner une plus grande importance à l'analyse et à la connaissance d'un grand territoire. L'élaboration de ce document de planification, rendue obligatoire par la loi SRU[5] en 2000, constitue en fait plus une démarche de *projet* que de *plan;* les phases de l'analyse de l'état des lieux, de l'élaboration du diagnostic et de formulation des objectifs sont d'une plus grande importance (Novarina, 2003). Cet instrument de planification s'inscrit dans une démarche de projet, dans la mesure où il ne se limite pas à déterminer l'usage des sols et à réglementer l'urbanisation d'un territoire. Il s'agit plutôt d'esquisser un processus de cohérence territoriale, c'est-à-dire un développement plus ou moins équilibré, articulé entre les objectifs des espaces au niveau local (les communes et les communautés de communes) et le grand territoire au niveau régional (l'aire métropolitaine). Connaître les besoins et les attentes des acteurs locaux, recenser les potentiels et les synergies et mettre en débat les scénarii de développement souhaitables et

[5] Loi « Solidarité Renouvellement Urbain » du 13 décembre 2000.

soutenables deviennent progressivement des pratiques qui peuvent conduire à la réduction des inégalités socio-spatiales (par exemple entre les communes centrales, péri-urbaines et périphériques d'une aire métropolitaine). La prospective territoriale en tant que travail de diagnostic et de projection dans le futur se traduit aussi par l'élaboration d'un grand nombre de documents stratégiques permettant d'informer les acteurs locaux et de communiquer les atouts d'un territoire à un public plus large. Le syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL) refondé en 2002 dans l'objectif d'identifier les enjeux et les défis pour le territoire du SCoT de Lyon et de définir une vision politique, a produit, parmi un grand nombre de documents analytiques et prospectifs, des documents pédagogiques tels que le rapport « Vers quels lendemains allons-nous ? » pour présenter les « grandes tendances qui marquent l'évolution des sociétés occidentales (Grand Lyon, 2005, p. 4). Ce rapport présente à l'aide d'une illustration abondante les dynamiques territoriales de sept grand thèmes : démographie, environnement, individu et groupe, sens et croyance, démocratie, économie, sciences et techniques. Au niveau métropolitain, l'Agence d'urbanisme de Lyon est un autre exemple d'institution semi-publique de production et de diffusion de documents d'études servant d'aide à la décision politique (Zepf, 2009). Elle a d'ailleurs initié avec les élus et ses partenaires institutionnels la démarche de coopération « Inter-SCoT » entre 11 syndicats mixtes porteurs de SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise. La présentation de ces résultats d'observation et d'analyse du territoire est essentiellement réalisée grâce à un support visuel important sous forme de photos, de cartes, de schémas et de graphiques. On peut donc constater que l'image devient un vecteur fondamental de communication et de débat autour des questions de planification territoriale. Au sujet de la circulation croissante des flux d'information dans un contexte de globalisation, le philosophe Peter Sloterdijk évoque la « quintuple métamorphose » du capital moderne qui se traduit par l'émergence de nouvelles formes de capital, les *images*, les *textes* et les *personnages* notables et médiatiques qui s'ajoutent aux formes de capital traditionnel, l'argent et la marchandise. Les villes et les régions contemporaines deviendraient ainsi les « stations d'un passage sans limites du capital moderne et vif sous ses formes de quintuple métamorphose… » (Sloterdjik, 2005, p. 53).

1.3 Mettre en débat le territoire

En Allemagne, le *Leitbild* (image directrice) constitue depuis les années 1980 un outil de communication et de négociation qui vise à mobiliser les acteurs

aux niveaux local et territorial (les représentants politiques, administratifs, économiques et les membres de la société civile). Le *Leitbild* est une phase obligatoire dans l'élaboration d'un projet de planification institué par la loi allemande sur l'urbanisme, *Baugesetzbuch*. Cette réflexion collective entre les différents acteurs mobilisés dans le processus de planification consiste à trouver une orientation idéologique et normative à l'acte de planification. En ce sens, il s'agit d'agréger une grande diversité d'acteurs (en termes de catégories socio-professionnelles, de milieux sociaux et de tranches d'âge) pour mettre en débat les représentations, les attentes et les visions que différentes situations territoriales peuvent générer. Il s'agit non seulement d'explorer collectivement les pistes de développement (parfois les plus utopistes), mais aussi de légitimer de façon plus démocratique le processus de planification. Partant, il existe un certain nombre de principes éthiques censés guider l'élaboration d'un *Leitbild*.

Le *Leitbild* doit :

- ne pas provoquer de dégâts ;
- renforcer l'égalité des conditions de vie ;
- veiller au comportement honorable ;
- mettre en œuvre des démarches loyales (au sens d'une proportionnalité des actes).

En pratique, l'élaboration d'un *Leitbild* donne lieu à la création d'ateliers réunissant sous différentes formes des acteurs démiurgiques, des acteurs politiques et des membres de la société civile en vue de mettre à l'épreuve une sorte de planification-test (Söderström, Zepf, 1988). C'est-à-dire, une phase d'identification des enjeux et d'élaboration de scénarii qui feront l'objet de discussions entre les experts, les élus et les membres de la société civile. Cette première phase de négociation – ou plutôt de construction d'opinion (*Meinungsbildung*) – entre les différents acteurs est susceptible de mettre à jour les divergences, les contradictions et les conflits d'intérêt des participants. Ce processus de construction d'opinion se compose de deux phases : une phase de confrontation de ces avis et une phase d'élaboration de visions partagées. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'un processus lisse, maîtrisé et consensuel, mais d'un véritable débat public qui perdure et peut apporter des fruits dans un contexte d'échanges.

Dans ce sens, le *Leitbild* de Hambourg constitue un exemple intéressant. La Ville-Etat de Hambourg est la deuxième ville d'Allemagne (1,7 million d'habitants). Elle se situe dans une région métropolitaine de 4,3 millions d'habitants. L'évolution de cette ville, ancien membre de la Hanse, est fortement marquée par son accès au fleuve *Elbe* avec son port marchand qui

figure au deuxième rang au niveau européen après le port de Rotterdam. Le renouvellement et le réinvestissement d'anciennes friches portuaires est une des orientations de la politique urbaine depuis les années 1980. Les bras de l'Elbe constituent depuis toujours une barrière naturelle entre le centre-ville de Hambourg et l'île de l'Elbe. Désenclaver l'île et valoriser l'axe nord-sud est un des grands enjeux du Leitbild « Metropole Hamburg - Wachsende Stadt »[6] qui se décline en quatre grands thèmes de planification stratégiques :

1. le renforcement des fonctions métropolitaines et de l'attractivité internationale ;
2. la consolidation d'une croissance extraordinaire de l'économie et de l'emploi ;
3. l'augmentation du nombre d'habitants ;
4. la qualité de vie et le développement futur.

Ainsi le *Leitbild* rassemble les différents objectifs de développement spatial, économique, démographique et social dans une perspective de durabilité.

Le *Leitbild* de Hambourg s'appuie sur une série de projets urbains qui reflètent, de manière différente, les objectifs affichés. Le projet de la « HafenCity » constitue un exemple particulier parmi ces projets. Il s'agit d'un projet de reconversion d'une zone portuaire à proximité du centre de la ville de Hambourg. Cette ancienne zone franche dédiée au stockage de la marchandise se situe sur une presqu'île de 155 hectares au bord du bras nord de l'Elbe. Il s'agit d'un projet urbain prestigieux qui se caractérise par quelques *projets architecturaux phares* (*Lighthouse projects*) conçus par des architectes de renom international : la *Philharmonie*, une grande salle de concert posée sur la pointe de la presqu'île proposée par Herzog & DeMeuron, le terminal d'embarquement pour les grands bateaux de croisière conçu par l'agence de Massimiliano Fuksas et le *Science Center*, aquarium et théâtre scientifique, créé par le bureau de l'architecte Rem Koolhaas, OMA. Hormis les projets d'architecture phares, la HafenCity comprend la réalisation de 5500 logements et la création de surface de bureaux pour environ 40 000 emplois avec une surface nette de construction de 60 hectares et une superficie de plancher brute d'environ 2 millions de m^2 (HafenCity, 2008). Ce projet médiatique, qui élargira le centre-ville de Hambourg d'environ

[6] Traduction en français : « Hambourg métropole – une ville en plein essor » source : Ville libre et Hanséatique de Hambourg, *Hambourg, une ville en plein essor*, Hambourg, 2005.

Fig. 1.1 Le *Leitbild* de Hambourg (Source : *Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Räumliches Leitbild*, Hamburg, 2007). L'image est reproduite en couleurs dans le cahier hors-textes (p. 192).

40 %, s'adresse à une population aisée capable d'assumer les coûts d'acquisition et le coût de la vie dans ce territoire *gentrifié*.

Au sud de la HafenCity, sur le territoire de 5000 hectares de l'île de l'Elbe (*Elbinsel*), se réalise un autre projet urbain, l'exposition internationale d'urbanisme IBA « Sprung über die Elbe »[7]. Ce projet se distingue du premier non seulement par la grande surface du territoire à réaménager, mais aussi et surtout par son histoire de peuplement dans un habitat fragilisé par la menace des inondations avec une situation socio-économique particulière : la population de 50 000 habitants comprend 33 % d'immigrés et le taux de chômage est de 12 % environ. L'objectif principal de ce projet est donc le désenclavement et le développement social et économique de ce territoire. L'approche de planification territoriale en forme d'exposition d'urbanisme

7 « Saut par-dessous l'Elbe ».

qui a une grande tradition en Allemagne permet, durant dix ans, avec l'ensemble des acteurs locaux, d'expérimenter et d'implanter des exemples-pilotes d'innovation en termes d'habitat et d'infrastructure durable, d'enseignement et d'intégration d'une population défavorisée, de production d'énergies renouvelables et de valorisation du paysage naturel. La fin de cette phase d'expérimentation prévue pour 2013 sera l'occasion de présenter les réalisations des 32 projets-pilotes lors d'une exposition au public national et international. Toutefois, il ne s'agit pas d'une réalisation d'une planification complète et définitive. L'année 2013 sera plutôt le début d'un processus de transformation de ce grand territoire s'appuyant sur les impulsions apportées durant la phase d'expérimentation de l'IBA.

Si le projet de la « HafenCity » se caractérise par un projet urbain *conçu par le haut* et dessiné dans le cadre d'un masterplan traditionnel, le projet IBA « Sprung über die Elbe », par contre, se présente comme un processus d'apprentissage *par le bas* et conduit grâce au tâtonnement des différents acteurs dans le but d'expérimenter les voies innovantes pour construire un espace métropolitain plus durable. Ces deux projets aux approches et objectifs très différents illustrent bien la diversité et le contraste des logiques de « croissance » territoriale sous-entendues dans le débat du *Leitbild Hamburg*. Néanmoins, la controverse persiste à l'intérieur de la dynamique du *Leitbild*. En particulier, elle apparaît dans la commune de Sankt Pauli proche du centre-ville de Hambourg, où se trouve le quartier « Gängeviertel », un des derniers quartiers ouvriers qui a été vendu par la ville de Hambourg à un investisseur néerlandais. En août 2009, après avoir pris connaissance des plans de requalification de l'investisseur, des groupes d'artistes ont investi le quartier en occupant une ancienne usine et en organisant des fêtes et manifestations culturelles permanentes pour protester contre le projet privé de renouvellement. Les artistes, qui disposent aujourd'hui de moins en moins d'espaces d'atelier abordables, ont progressivement été soutenus par la population locale ainsi que par des musiciens, des auteurs et des peintres renommés. Même les membres du patronat local ont offert leur aide aux occupants du *Gängeviertel :* des avocats proposant leur expertise juridique gratuitement ainsi que la Chambre des Architectes et certains représentants des musées hambourgeois ont soutenu publiquement les manifestants. Les médias ont diffusé le manifeste écrit contre le renouvellement urbain du quartier par les nouveaux occupants du *Gängeviertel*. Ce manifeste fustigeait les seuls objectifs économiques de marketing urbain guidant, selon eux, la politique de planification urbaine de Hambourg : « Nous pensons que votre 'ville croissante' ressemble en réalité à la ville ségrégée du 19e siècle : les promenades pour les bourgeois et les logements collectifs insalubres pour la

plèbe. » (Güntner, 2009) Les manifestants cherchant le dialogue avec la ville ont finalement quitté l'usine occupée, et la ville a engagé une procédure pour racheter le quartier. Ce débat public alimenté par une grande diversité d'acteurs locaux a finalement réorienté la stratégie d'action publique par rapport au renouvellement urbain et ceci sans confrontations violentes entre les initiateurs d'un projet urbain et leurs opposants.

1.4 Articuler les temps long et court de la planification : vers un processus permanent

Les exemples de débat public dans le cadre de la planification territoriale en France et en Allemagne ont mis en évidence que les rôles des acteurs politiques, démiurgiques[8] et démocratiques ne sont pas toujours clairement définis. Cette tentative de clarification permet de mieux dissocier les représentations de valeur, les énoncés rapportés aux enjeux techniques et les énoncés engageant une réflexion sur les futurs possibles et souhaitables. Par contre, il ne s'agit pas d'inventer un dispositif de planification entièrement nouveau visant à faire entrer les statuts et les compétences des acteurs de l'agrégat d'aménagement dans une sorte de matrice cartésienne qui déterminerait strictement les limites de droit d'intervention communicationnel par rapport aux compétences et aux statuts d'énoncé des différents acteurs. L'émergence d'une culture de débat responsable et axiologique s'appuie vraisemblablement sur les expériences acquises grâce aux échanges intersubjectifs dans un contexte culturel et politique donné.

En effet, l'orientation vers un processus permanent d'agrégation des acteurs (Zepf, 2004) de la planification ne semble pas être un changement paradigmatique mais plutôt une conséquence logique d'une évolution sociétale longue qui s'annonce depuis la deuxième moitié du 20e siècle. La création de lois incitant les acteurs de l'aménagement à renforcer les processus de communication et de démocratie locale a certainement contribué à faire évoluer les mœurs vers des pratiques plus négociées en aménagement urbain. Cependant, une véritable culture permanente d'intersubjectivité et de responsabilité ne peut se mettre en place subitement par décrets. Les changements nécessaires s'opèrent plutôt par de nouvelles formes d'interaction entre les différents acteurs qui résultent d'un travail incrémental

[8] En grec *demiourgos* signifie « architecte ». Nous utilisons ce terme pour désigner tous les acteurs de la conception.

d'essais et d'erreurs, comparable au travail d'exploration dans un laboratoire. La recherche de formes d'interaction plus performantes relève donc d'un processus d'expérimentation progressif de méthodes et de techniques de débat ainsi que d'un processus d'apprentissage et de partage des différentes formes d'expression et de représentation. Ce processus d'expérimentation permanent permet à l'agrégat d'acteurs d'acquérir un fondement de connaissances partagées du territoire. Il permet une progression et une réactualisation progressive et permanente des savoirs et des savoir-faire, à l'exemple de l'élaboration d'un *Leitbild*. C'est précisément un des problèmes majeurs de l'approche «projet» que ce processus de communication soit toujours interrompu quand le projet est achevé et que le débat entre les différents acteurs s'arrête au moment où un nouveau projet est décidé. Le processus d'agrégation des acteurs et leurs échanges constituent un phénomène de continuum complexe qui ressemble à un laboratoire permanent au sein duquel les acteurs échangent sur les représentations de valeur, sur les représentations des futurs possibles et soutenables ainsi que sur les qualités de responsabilités changeantes (techniques, politiques, sociales, économiques, etc.). C'est ainsi que le continuum entre agrégation permanente d'acteurs et processus se distingue à nouveau de l'approche traditionnelle du «projet» où l'objectif du débat, dans la plupart des cas, est essentiellement orienté sur la réalisation des dispositifs techniques de l'aménagement. Par conséquent, le débat en aménagement dans le cadre du «projet» est limité à la fois dans le contenu et dans le temps.

Un des rôles les plus importants de l'agrégat d'acteurs réside dans sa capacité à engager un débat prospectif sur les futurs possibles et soutenables. Quel est donc ce rôle de débat prospectif dans le domaine de l'aménagement urbain ? Il est évident que la réflexion prospective n'est pas une nouvelle pratique dans le domaine de l'aménagement urbain; il semble pourtant que l'objectif de cette pratique est à reconsidérer face aux nouvelles exigences de la planification urbaine et territoriale. Les techniques traditionnelles de projection linéaire dans le futur (l'exploration à partir de la situation actuelle) n'ont pas apporté des résultats satisfaisants. Dans le même temps, la plus grande portée temporelle, projetée par le progrès technique, nécessite une interrogation plus importante par rapport aux futurs impacts des choix et des actes engagés dans le présent. Le débat actuel sur les questions de développement durable témoigne de l'importance de la prise en compte de la responsabilité des acteurs contemporains vis-à-vis des situations futures influencées par les décisions prises aujourd'hui.

Dans le domaine de la planification spatiale, le débat prospectif débouche logiquement sur la question de la finalité des interventions. Nous

avons longuement insisté sur cette question et nous pouvons avec Franck Scherrer résumer la question de la finalité dans le domaine de la planification : « La démarche de planification s'inscrit principalement dans le moyen terme ou le long terme prévisible. Surtout, toute conception globale d'un projet repose sur une visée téléologique : ici la « fin » est l'image d'un réseau, ou d'une ville, achevés, répondant à la projection à un horizon temporel donné des besoins puis de la réponse technique qu'on peut leur apporter. » (Scherrer, 2000, p. 43) Ces limites temporelles et téléologiques constituent un aspect essentiel de notre critique du mode d'intervention de « projet ».

L'objectif du débat prospectif, tel que nous le définissons, n'est donc pas prioritairement orienté sur la réalisation d'une situation future aménagée considérée comme solution adéquate aux besoins identifiés au présent. Ce type de débat prospectif de l'agrégat est plutôt engagé sur le principe que les futurs possibles et souhaitables, les « visées », élaborées par les acteurs contemporains, ne seront vraisemblablement pas réalisables telles qu'elles ont été conçues au moment de leur création. Si l'on admet cette limitation importante du débat prospectif, la question de son utilité pratique dans le domaine de l'aménagement urbain se pose nécessairement. L'utilité des *visionnings* émergeant du débat prospectif de l'agrégat d'acteurs est pourtant considérable dans la mesure où elles ont une capacité d'influence rétroactive sur les choix d'intervention en aménagement urbain d'aujourd'hui. Quelle est la nature de cette influence rétroactive ?

L'élaboration des « visées » au sein de l'agrégation d'acteurs est étroitement liée au débat intersubjectif sur les représentations de valeur et sur les qualités de représentation des acteurs. Les résultats de ce débat intersubjectif constituent en quelque sorte le cadre normatif et axiologique du débat prospectif. Ces résultats fournissent par ailleurs un ensemble de valeurs d'orientation qui font l'objet de matériaux de construction des « visées » pour l'acte de planification. Pour illustrer ce processus nous nous référons à l'exemple de débat sur les questions d'intervention en matière de renouvellement urbain. Nous avons montré qu'il existe différentes représentations de valeur par rapport à la situation urbaine en question, tel que le montre l'exemple du « Gängeviertel » à Hambourg. Le débat public peut faire émerger différentes visions et en l'occurrence transformer les stratégies politiques du renouvellement urbain. Il s'agit par conséquent d'élaborer un ensemble de visées par rapport à une future situation de la société urbaine dont on ne sait pas si elle se réalisera un jour et qui de plus ne permet pas d'établir un processus de planification stricte pour la faire advenir (au moins spatialement).

Cet ensemble de « visées » permet, par contre, d'engager des inventions d'aménagement de petite envergure de type incrémental, c'est-à-dire « … une évolution faite pas à pas, par modifications partielles successives, intégrant des opportunités singulières et les coups partis, conduisant finalement à long terme à un changement global… » (Scherrer, 2000, p. 42). Ce type d'intervention permet d'aller dans le sens des « visées » sans pour autant prévoir leur réalisation complète par un processus long qui nécessite un investissement considérable qui ne sera visible qu'à la fin du processus. L'intervention de type incrémental permet d'ailleurs d'agir instantanément de façon à répondre aux demandes les plus urgentes et à rendre la planification plus efficace. Un autre aspect principal de ce type d'approche réside dans sa capacité à intégrer le principe de réversibilité. Autrement dit, les interventions de petite envergure réalisées pas à pas permettent l'évaluation constante des effets des réalisations d'aménagement urbain. Cette évaluation peut s'effectuer à différents niveaux territoriaux (micro, méso et macro) et mettre en évidence les effets de *spill-over* des interventions d'aménagement urbain. Suite aux résultats positifs ou négatifs de l'évaluation, des mesures de modification, voire d'interruption des interventions spatiales en cours, peuvent être envisagées.

Ce *processus permanent* d'agrégation d'acteurs doit être considéré comme un dispositif à la fois souple et efficace fondé sur le principe « *panta rhei* » qui signifie que tout est fluide et que par conséquent la raison pratique de l'aménagement urbain consiste à intervenir dans un contexte urbain en transformation constante avec des acteurs et des outils qui ont la capacité de se renouveler et de s'autoproduire de manière permanente.

Bibliographie

Güntner J. (2009) « Hausbesetzung mit Beifall », *Neue Zürcher Zeitung*, 21 décembre 2009, Neue Zürcher Zeitung AG, Zurich.

Grand Lyon (2005) *Vers quels lendemains allons-nous ?*, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2005, Lyon, 146 p.

Hafencity (2008) Projets – Aperçu des développements actuels, HafenCity Hamburg GmbH, Hamburg, 39 p.

Lichtenberger E. (1998) *Stadtgeographie. Begriffe, Konzepte, Modelle, Prozesse*, Teubner Studienbücher, Stuttgart, Leipzig, 366 p.

Novarina G. (sous la dir.), (2003) *Plan et Projet. L'urbanisme en France et en Italie*, éditions Anthropos, Paris, 233 p.

Novarina G., Zepf M. (2009) « Territorial planning in Europe : New concepts, new experiences », *DISP* n° 179, ETHZ, Zurich, pp. 18-27.

Scherrer F. (2000) « Désynchroniser, re-synchroniser l'action collective urbaine. Entre temps diégétique et temps incrémental : l'action collective urbaine dans la longue durée », in Lamizet B. (dir.) *Les rythmes urbains*, Rencontres de Gadagne, Lyon, pp. 39-49.

Söderström O., Zepf M. (1988) « L'image négociée », *DISP*, revue d'urbanisme de l'Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, n° 134, pp. 12-19.

Zepf M. (2004) *Eléments de définition de la raison pratique de l'aménagement urbain : vers un continuum entre agrégation d'acteurs et processus permanent*, Thèse d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Lumière Lyon 2, 128 p.

Zepf M. (2009) « L'Agence d'urbanisme de Lyon : vers une expertise urbaine informelle », in Bardet F. (sous la dir.), *Le nouvel âge de la rationalisation du gouvernement. De l'expertise d'Etat à l'expérience des marchés dans la conception des politiques urbaines lyonnaises*, Rapport de recherche laboratoire RIVES, ENTPE, Lyon, pp. 117-137.

Zepf M., Scherrer F., Verdeil E., Roth H., Gamberini J. (2008) *Les services urbains en réseau à l'épreuve des villes rétrécissantes : l'évolution des réseaux d'eau et d'assainissement à Berlin-Brandebourg*, rapport de recherche du programme PUCA « Lieux, flux réseaux dans la ville des services », UMR 5194 CNRS, 152 p.

2

Repenser la planification territoriale à l'échelle des régions urbaines

Alain Motte

2.1 Introduction

Durant les années 1990 et 2000, la planification territoriale à l'échelle des agglomérations et des régions urbaines a fait l'objet de nombreuses expérimentations en Europe. Cette richesse des expérimentations tient à la prise de conscience locale des effets de la globalisation sur les grandes villes, mais aussi à une ambition des gouvernements nationaux et locaux de disposer d'institutions publiques plus performantes pour organiser leur développement territorial.

Les expérimentations qui ont vu le jour résultent d'une absence de modèle de référence en matière de mode d'action publique territoriale. Le laisser faire et la planification dirigiste ne sont plus viables comme modèles d'action publique dans les grandes agglomérations européennes[9] depuis la

[9] Les grandes agglomérations européennes ont une taille de plus de 200 000 habitants pour la DATAR (voir DATAR, 2003), de plus de 100 000 habitants pour la Communauté Européenne (voir European Union, 2007).

fin des années 1980. La planification de l'usage des sols constituait souvent une forme de compromis politique entre ces deux modèles et elle s'est imposée durant les années 1950 et 1960. Elle a été progressivement considérée comme obsolète durant les années 1970 et 1980 face aux mutations sociétales. La recherche de nouveaux modèles inspirés de la gestion par projet des entreprises a suscité un enthousiasme certain durant les années 1980.

Les expérimentations des années 1990 et 2000 à l'échelle des régions urbaines constituent donc une manière empirique de cerner de nouveaux principes de structuration de l'action publique territoriale. Les acteurs locaux explorent de nouvelles pratiques, de nouvelles relations avec les acteurs qui sont parties prenantes de la transformation des territoires, ils tentent de prendre en compte les nouveaux objectifs sociétaux du développement territorial durable comme l'équité sociale, territoriale, et le respect des écosystèmes naturels.

Le but de cette réflexion est de faire un bilan, principalement hors du cas français, de ces principes émergents, à l'aide d'une notion, celle de planification stratégique spatialisée, notion qui a été adoptée par des chercheurs du champ pour repenser les pratiques de planification territoriale. On s'interrogera donc d'abord sur les expérimentations qui servent de base à la définition de cette planification territoriale renouvelée. On présentera ensuite la notion de planification stratégique spatialisée. Le troisième temps sera consacré à approfondir l'un des principes émergents fondamentaux : le processus de planification est plus important que le plan.

2.2 Les pratiques innovantes en Europe : analyse du cas des Flandres

Quelles sont les expériences à partir desquelles certains chercheurs européens ont tenté de cerner les pratiques émergentes de planification territoriale ? Les pays européens les plus étudiés dans notre investigation relative aux travaux de recherche sur ce thème[10] sont ceux dont la communauté scientifique du champ est fortement constituée et / ou ceux dans lesquels les interrogations publiques ont été fortes : Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, République Fédérale d'Allemagne, Italie, Espagne. Nous ne retiendrons ici que la présentation très rapide d'un cas, celui des Flandres, qui permet d'explorer de nombreuses facettes de ces expérimentations. D'autres cas

[10] Voir Motte, A., 2006.

pourraient être mobilisés pour examiner les différentes facettes de ces expérimentations : Amsterdam[11], Hanovre, Stuttgart, Milan[12].

La région des Flandres[13] (6 millions d'habitants, 13 522 km^2), en Belgique, est historiquement une région qui pratiquait une planification de l'usage des sols à l'échelle locale. Elle se satisfaisait de projets élaborés en ordre dispersé. Or, par sa localisation au centre de l'Europe de l'Ouest, elle subit toute la force des effets de la globalisation des relations économiques et sociales des années 1980 et 1990. Les pressions en matière de croissance économique proviennent aussi bien d'Allemagne que des Pays-Bas. De surcroît, les secteurs (habitat, industrie, transports, etc.) ont des besoins croissants d'espaces atteignant des niveaux quantitatifs considérables.

Durant les années 1990, lors de la mise en œuvre de la nouvelle division belge en régions autonomes, la région Flandres a élaboré une planification stratégique spatialisée de manière à accompagner sa croissance et à éviter la fragmentation de l'espace. Pour ce faire, elle a adopté des principes de développement durable et mis en place un processus ouvert d'élaboration de la planification, en rupture avec les pratiques antérieures. De surcroît, avec la régionalisation belge, cette expérimentation a permis d'afficher clairement l'identité et l'image de la région des Flandres. La région des Flandres a une compétence exclusive en matière de planification spatiale, habitat, transport, environnement et économie régionale. La région a, en propre, son Parlement, son exécutif et son administration. Le gouvernement de la région a adopté un système de planification à trois niveaux : région, province, municipalité.

Cette démarche a fait l'objet de récompenses nombreuses, en particulier sous la forme de prix octroyés par la Commission Européenne et le Conseil Européen des Urbanistes.

Pour répondre aux défis territoriaux, une nouvelle approche a été définie dans le Plan de structure spatiale pour les Flandres, qui est devenu la base à partir de laquelle une nouvelle coalition d'acteurs s'est construite, pour mettre au point de nouvelles politiques, plans et programmes ainsi qu'un nouveau « concept » spatial.

En 1997 le *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (Plan de structure pour les Flandres) est approuvé. Celui-ci comporte deux parties : la première, indicative, à l'horizon de 15 ans (variations possibles pour des raisons très

[11] Voir Salet in Motte, 2006 op. cité.
[12] Voir Balducci, Gualini, in Motte, 2006, op. cité.
[13] Voir les travaux approfondis de Louis Albrechts in Motte, 2006, op. cité, qui ne sont ici que très rapidement résumés.

importantes), est approuvée par le Gouvernement flamand ; la seconde, obligatoire (la révision suppose une révision formelle de l'ensemble du plan), est approuvée par le Parlement flamand.

Le plan est fondé sur la prise de conscience des problèmes très importants qui résultent de la structure spatiale très fragmentée des Flandres. La réorganisation post-industrielle, la suburbanisation, la montée en puissance des transports par route ont rompu les formes traditionnelles d'urbanisation qui constituaient un ensemble cohérent avec les zones de vallées, bois, aires naturelles et agricoles.

Quels étaient les buts de l'élaboration du plan de structure ? Stopper la détérioration de l'environnement ; donner une réponse acceptable aux demandes foncières des principaux secteurs (habitat, économie, nature, agriculture, et infrastructure) ; changer l'attitude négative d'acteurs très influents à l'égard de la planification, en établissant une nouvelle culture de planification et en passant d'une planification passive à une planification dirigée vers l'action ; introduire la soutenabilité comme attitude nouvelle de base ; intégrer les acteurs clés dans le processus ; introduire un nouveau système légal complet de planification ; donner à la région des Flandres des instruments de planification spatiale plus pertinents pour faire face à la compétition internationale.

L'équipe de planification a conçu une image pour faire comprendre la place centrale des Flandres dans la compétition internationale, celle de *Flemmish Diamond* (Diamant Flamand). L'idée était que les complémentarités entre grandes villes flamandes (Bruxelles, Anvers et Gand) permettaient de constituer un réseau compétitif à l'échelle européenne, équivalent à ceux de la Randstad, de la Ruhr ou de la région Lille-Roubaix-Tourcoing.

L'élaboration du plan a été l'occasion d'introduire de nouveaux acteurs dans le processus de planification, et d'établir des discussions ouvertes entre les principaux ministères sectoriels, ce qui a conduit à de nouvelles idées, alliances, réseaux. Les syndicats ont pris une part très importante dans les débats. Des débats spécifiques ont été organisés par chaque département ministériel pour comprendre les interfaces avec les autres secteurs et tenter de dépasser les idées reçues et les attitudes convenues. Le plan a donc été un processus d'apprentissage qui a permis des débats politiques intenses, des changements de mentalités, et une plus grande implication des acteurs locaux dans la planification.

Le plus notable c'est que l'on soit passé d'une conception de la planification comme instrument de régulation des acteurs privés, à une stratégie d'aménagement spatialisée prenant en compte, le plus possible, les intérêts et les stratégies d'acteurs précis. La démarche ne consiste pas d'abord à les

contraindre mais à donner un cadre d'ensemble leur permettant d'accepter de manière partagée les enjeux du développement spatial. Les élus en particulier ont compris que les frictions entre structures locales et dynamiques globales devaient être régulées. La prise de conscience par des élus, des scientifiques et par certains responsables d'entreprises, des défis énormes que les Flandres devaient relever, a servi d'élément déclencheur au processus de planification.

Le plan de structure a également une dimension spatialisée de manière à mettre de l'ordre dans un développement spatial désordonné. Un premier concept de planification a été celui de polarisation déconcentrée (*deconcentrated clustering*). Ce concept suppose une tension entre la dispersion et la polarisation. Un deuxième concept spatialisé est relatif aux écosystèmes naturels, envisagés non seulement comme une préoccupation écologique, mais aussi comme un système d'ordonnancement de l'espace physique. Les vallées des rivières par exemple ont permis la construction d'un espace naturel cohérent. Le troisième concept fort est celui d'infrastructures, soulignant le rôle des infrastructures linéaires comme schéma structurant, sur la base d'une catégorisation des flux.

L'intérêt de l'expérience des Flandres c'est d'avoir tenté de repenser la planification territoriale avec les acteurs locaux et nationaux, en leur faisant adopter des principes partagés d'organisation de l'espace. L'efficacité pratique de cette démarche est considérable car elle transforme le rapport de la puissance publique avec les autres acteurs territoriaux en matière de régulation des pratiques de planification, et en particulier en matière d'usage des sols.

L'expérience flamande des années 1990 constitue-t-elle une démarche reproductible dans d'autres contextes ? Si certains principes peuvent être adoptés dans d'autres situations, les auteurs[14] restent circonspects sur les possibilités pratiques de transfert. En effet, lorsqu'ils comparent l'ensemble des pratiques émergentes, il n'y a peu de forces et de motivations qui se retrouvent systématiquement dans les études de cas. Il s'agit à chaque fois d'un faisceau de facteurs, qui s'articulent de manière spécifique dans une région urbaine. Parmi ces facteurs, les dynamiques des régions urbaines sont susceptibles de tenir une place importante. Le renouvellement méthodologique et la recherche de nouveaux principes sont souvent relatifs au « vivre ensemble » territorial.

[14] Voir en particulier Albrechts, Healey, Kunzmann, 2003.

2.3 Le débat autour de la notion de planification stratégique spatialisée

La définition d'une planification territoriale renouvelée a été dénommée planification stratégique spatialisée par un certain nombre de chercheurs européens. Les définitions proposées par deux des principaux auteurs du champ sont importantes à analyser pour examiner les principes qui caractérisent cette approche.

La définition proposée par Patsy Healey permet de cerner plusieurs dimensions de ces nouvelles politiques : « La planification stratégique spatialisée est un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision en termes : de priorités d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures et de principes de régulation de l'usage des sols. » (Healey, 2004)

Quatre points principaux peuvent être commentés : l'effort collectif, re-imaginer le territoire, la ville et la région urbaine sous la forme d'un autre territoire, la structuration de l'action collective. Selon l'auteur, la notion d'*effort collectif* renvoie non seulement aux pratiques de gouvernance mais aussi à la nécessité qu'éprouvent les acteurs de dépasser les conflits structurant l'espace institutionnel local pour aller vers une approche différente de ce territoire qu'il conviendrait de « re-imaginer ». Le territoire lui-même est la ville, la région urbaine en est un autre. Patsy Healey ne situe pas ces pratiques à l'échelle intra-urbaine mais bien sur des territoires vastes, la région urbaine étant très souvent privilégiée. La dernière idée fondamentale est celle de la structuration concrète de l'action collective locale. Il ne s'agit donc pas dans cette approche de faire un plan mais de donner un cadre précis à l'intervention des acteurs publics.

La seconde définition qui structure le débat est celle de Louis Albrechts (2004) :

« La planification stratégique spatialisée est un processus socio-spatial, dirigé par le secteur public, à travers lequel sont élaborés une vision, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner forme, organiser un lieu et ce qu'il doit devenir. »

L'intérêt de cette définition est d'énoncer clairement trois points complémentaires : processus, secteur public, organisation d'un lieu. La notion de processus souligne le caractère heuristique et historique de la démarche qui va inclure un nombre important d'acteurs. Le pilotage du processus par le secteur public est ensuite affirmé nettement, traduisant le caractère de gouvernement autant que de gouvernance de la démarche. La dernière idée

est celle d'organisation d'un lieu. L'auteur renforce donc l'idée de spatialité qui ne demeure pas générale mais qui est structurée par l'action publique.

Les deux définitions proposées permettent d'identifier les points les plus fondamentaux de la planification stratégique spatialisée.

- La dimension spatiale est focalisée sur le lieu des décisions. Deux thématiques sont abordées : tout d'abord le territoire pris en considération, celui de la région urbaine et d'autre part l'idée d'organiser un lieu.
  La notion de région urbaine est privilégiée par la plupart des auteurs du champ : « Une région urbaine est une aire dans laquelle se déroulent les interactions de la vie quotidienne et des activités économiques, interactions qui se traduisent par des relations en matière de réseaux de transports et d'équipements, de marchés fonciers et du travail. Cette aire ne correspond généralement pas aux limites institutionnelles traditionnelles. » (Healey, 2007) Pourquoi privilégier ce territoire ? L'objectif est de cerner un espace pertinent pour intégrer, dans l'analyse et l'action, les principaux enjeux, acteurs et relations économiques, sociales et environnementales. Il s'agit d'une notion « molle », s'adaptant au « contexte », en particulier institutionnel ; elle relève aujourd'hui de l'« évidence » du côté des gouvernements centraux, des chercheurs et des techniciens. Cette échelle est souvent beaucoup moins « évidente » du côté des élus territoriaux.
  L'idée d'organiser un lieu est à mettre en relation avec la « New vision » du Royal Town Planning Institute qui la préconise afin de donner de la lisibilité à la planfication territoriale. Elle suppose de donner de la cohérence spatialisée à l'action collective à plusieurs échelles territoriales, de la région urbaine au quartier.
- La dimension stratégique est focalisée sur le « quoi » des décisions. Elle signifie que l'on cherche une vision d'ensemble. Elle implique la sélectivité des actions, choisies en raison de leur importance déterminante pour l'avenir d'un territoire.
  La vision d'ensemble est une approche globale dans trois dimensions : spatiale, fonctionnelle, sectorielle (Salet *et al.*, 2003). Elle précède les choix plus précis qui permettent de concentrer l'action publique ayant un effet de levier très important.
- La dimension planification est focalisée sur le « comment ». Elle met en relief l'idée de développement du présent vers un futur : elle implique qu'il est possible de choisir des actions appropriées en fonction de leur impact potentiel en matière de relations socio-spatiales futures ; elle suppose la capacité de se projeter sur une échelle temporelle transgénérationnelle, tout particulièrement en termes d'investissements d'infrastructures, de gestion de l'environnement et de la qualité de la vie ; elle repose sur des modes de

gouvernance qui ont pour but l'articulation des politiques par l'intermédiaire de processus délibératifs collectifs.

Pourquoi la planification stratégique spatialisée est-elle devenue une pratique publique fondamentale ? Parce qu'elle permet de coordonner les politiques publiques à plusieurs échelles ; de rendre les régions urbaines plus compétitives sur le plan économique en développant leurs atouts ; de définir les voies d'un développement durable ; de focaliser l'action publique tout en lui conservant une dimension spatiale.

2.4 Le processus est plus important que le plan

La planification de l'usage des sols a été conçue comme une procédure séquentielle en distinguant conception, décision, mise en œuvre, et en séparant clairement ces phases. Ce modèle n'a pas résisté à l'irruption régulière d'enjeux nouveaux, pour lesquels il faut en permanence réajuster les objectifs, établir un lien étroit entre décision et mise en œuvre, associer les forces économiques et sociales locales, évaluer les résultats de l'action pour remettre en perspective les objectifs et les buts. L'un des défis que doit assumer la planification est celui de la continuité de l'action autour de buts stables mais avec une capacité adaptative forte. En ce sens, il s'agit de mettre en place un processus sans fin, dynamique et créatif. La mise au point de processus, permettant de réajuster en continu la planification de l'action publique, est l'un des apports fondamentaux des expérimentations observables.

2.5 Planification et décisions opérationnelles

La planification stratégique constitue donc un changement très profond dans la manière dont on conçoit l'action publique, en particulier par le lien direct qui est recherché entre planification et action concrète (Friend, 2000 ; 2005). Il s'agit de mettre en cause le modèle qui différencie planification stratégique et décisions opérationnelles, de lutter contre la thèse que l'on trouve dans les théories et les pratiques, d'une relation linéaire, du haut vers le bas, hiérarchique et séquentielle, entre planification et décision opérationnelle.

L'idée, généralement admise, est de mettre en œuvre la planification stratégique par des décisions opérationnelles. Or cette idée évidente doit

être questionnée pour aboutir à un modèle qui soit moins simpliste et plus multidimensionnel. Les textes officiels de la pratique de la planification de l'usage des sols, qui ont une valeur juridique et un impact concret très important pour les acteurs de terrain, comportent deux formulations possibles des politiques spatiales. La première est celle des auteurs de la politique, qui cherchent la formulation la plus vague et la plus nébuleuse possible et la seconde est celle des acteurs de base (planificateurs de terrain, promoteurs, individus) qui veulent pouvoir interpréter les textes de manière précise. John Friend (2005) considère qu'il ne faut pas interpréter cette situation comme la résultante de la volonté des autorités planificatrices de faire des textes dans le vide, sans connaissance du terrain.

En effet, il ne faut pas considérer que les formulations de l'autorité de planification soient faites de façon abstraite, sans connaissance du terrain. Au contraire, les planificateurs connaissent le plus souvent très clairement les enjeux des politiques mais ils sont soumis à deux types de pressions : la première résulte du stress de la décision de politique publique, qui est soumise à des demandes contradictoires quelquefois insolubles de la part de plusieurs catégories d'acteurs ; la seconde est l'érosion de la politique au fil du temps, qui va s'affaiblir par rapport à sa précision initiale.

Il faut donc que la tension qui résulte de ces pressions soit surmontée par les planificateurs. Ils le font par le biais du dialogue organisé entre les parties prenantes, de manière à les associer progressivement à la définition des enjeux et à les sensibiliser aux solutions qui peuvent être prises.

Les décisions opérationnelles doivent donc être pensées comme une des dimensions essentielles de la planification stratégique, en faisant partager son élaboration par les parties prenantes aux décisions.

2.6 Introduire la mise en œuvre dans l'élaboration de la stratégie

La focalisation sur la mise en œuvre devient, dans cette perspective, essentielle pour trouver les liens pratiques entre les forces économiques et sociales territoriales et les élus, entre les élus et ceux qui mettent en œuvre les décisions. La planification stratégique spatialisée n'est pas seulement un ensemble d'idées, c'est une proposition de mobilisation de forces et de ressources pour favoriser le changement.

Louis Albrechts (2004) propose en ce sens une approche qui permet de construire une expérience sociale locale dans laquelle les acteurs – en particulier les acteurs dominés – vont formuler leur stratégie pour le futur. Pour

lui, il importe que les acteurs soient créatifs et innovants dans la recherche de solutions aux problèmes qui se posent localement.

L'un des points cruciaux consiste néanmoins à être sélectif dans les orientations pour se concentrer sur ce qui est vraiment important. La difficulté est considérable : comment prendre des décisions pertinentes et peu nombreuses ? Il est nécessaire d'ouvrir le processus à tous les groupes sociaux parties prenantes, en dépassant une logique technico-bureaucratique :

« La planification stratégique spatialisée doit être un processus ouvert […]. Les planificateurs stratégiques ont une responsabilité particulière dans les processus, celle d'acteurs qui militent activement pour un futur différent, mais en aidant les responsables traditionnels à évoluer dans leurs attitudes. » (Albrechts, 2004)

Ainsi la planification stratégique spatialisée est autant concernée par le processus que par le contenu : une stratégie ou un plan ne coordonnent pas grand-chose en eux-mêmes. C'est le processus social d'élaboration des principes et des usages ultérieurs des schémas qui permet la coordination et la mise en oeuvre. Cela signifie que la coordination des organisations est aussi importante que la coordination analytique ou conceptuelle. La fabrication de plan stratégique s'intéresse ainsi autant au processus, à la configuration institutionnelle et à la mobilisation des organisations qu'à la mise au point de stratégies relatives au contenu des politiques.

2.7 Un processus sociétal de coordination politique des acteurs territoriaux

En décrivant les caractéristiques de ces processus, les chercheurs ne font jamais l'hypothèse d'une société locale consensuelle. Au contraire, à la base de toutes les démarches étudiées, le constat est fait d'une société locale divisée. Cependant la « culture » institutionnelle locale permet de surmonter ces conflits soit par la voie traditionnelle du compromis, soit par la définition progressive de buts communs en tentant d'assumer les déchirements de la société civile. A travers les relations sociales des processus de planification, des enjeux sont identifiés, des idées stratégiques sont articulées et des agendas de politiques sont structurés. La fabrication du plan stratégique spatialisé implique souvent de développer cette capacité interrelationnelle (Innes, 1995).

Donc, la procédure institutionnelle doit d'abord devenir processus sociétal, focalisé simultanément sur l'élaboration des actions et sur leur mise en œuvre dans des temporalités (court, moyen et long terme) à distinguer avec

précision, en particulier en termes de ressources mobilisées. La méthode consiste à inventer ce processus singulier qui ne soit plus seulement linéaire (élaboration - décision - mise en œuvre) mais continu en s'adaptant à la nature des thématiques.

La coordination des réseaux d'acteurs (Salet *et al.*, 2003) est ensuite l'un des points les plus difficiles de l'élaboration et de la mise en œuvre des planifications stratégiques. Les coordinations doivent en effet intervenir dans trois dimensions complémentaires :

- Spatiale pour articuler les échelles territoriales des politiques ; il est préférable que les politiques menées aux échelles nationale, régionale, métropolitaine, locale, soient cohérentes les unes par rapport aux autres ; il est très important en particulier que les politiques métropolitaines et locales soient bien intégrées.
- Fonctionnelle pour combiner les usages concrets des sols. Les différents usages des sols et activités (habitat, transport, développement économique, développement durable) qui se combinent et interagissent dans une stratégie doivent être liés les uns aux autres.
- Sectorielle pour rendre cohérentes les actions des acteurs publics et privés.

La planification est enfin profondément politique au sens où elle est l'un des instruments de mise en forme de la volonté politique pour organiser la société locale. Elle est un instrument de changement ou de conservatisme. Les valeurs portées par les élus constituent le problème le plus fondamental que doit affronter la planification stratégique spatialisée, du fait de sa nature politique. Elle participe donc d'une logique de conquête et de conservation du pouvoir politique. La question posée en permanence aux acteurs territoriaux de la planification stratégique spatialisée est celle d'un compromis ou consensus sur ces valeurs et leur hiérarchisation.

Les valeurs, contradictoires, sont généralement celles de l'efficacité économique et de l'équité territoriale. Les acteurs publics territoriaux se positionnent par rapport à ces valeurs, explicitement ou implicitement, vis-à-vis de groupes sociaux inscrits dans des circonscriptions électorales. Les circonscriptions électorales bornent à la fois les contenus et les temporalités de l'action publique possible. Lorsqu'il y a accord entre les principaux acteurs politiques et administratifs, une action collective est possible.

2.8 Conclusion

La planification stratégique spatialisée constitue un modèle heuristique de planification territoriale. Elle permet aux acteurs territoriaux de repenser

les finalités de l'action collective et les méthodes d'élaboration et de mise en œuvre de cette action, de poser les questions relatives aux finalités de l'action collective mais aussi des moyens opérationnels et financiers mobilisables. Cette adaptation institutionnelle à l'« après-fordisme » (Boyer, Durand, 1993) est l'une des formes de réponse collective à la globalisation qui s'étend en Europe à partir des années 1980. La planification stratégique spatialisée fait partie intégrante de la démarche de réflexivité sur les pratiques sociales (Giddens, 1994) : les expérimentations génèrent une connaissance critique des pratiques, ce qui permet un apprentissage des autorités publiques et des principaux acteurs du domaine (Muller, Surel, 1998).

Un élément important de cette approche est celui de l'apparition dans ces démarches de nouveaux objectifs par rapport à la planification traditionnelle de l'usage des sols : si le développement économique demeure une dimension fondamentale, la lutte contre les inégalités sociales et la gestion des ressources naturelles deviennent cruciales.

Dans les années 1950-1960, la planification spatiale est un moyen pour accompagner la croissance de la richesse et des emplois, en rationalisant la croissance urbaine par la maîtrise publique de l'usage des sols. C'est une méthode technico-bureaucratique d'organisation spatialisée de la société par la régulation des fonctions spatiales. La mutation de la planification spatiale apparaît durant les années 1980 lorsque le développement économique n'est plus donné mais doit être construit collectivement. Il devient un objectif prioritaire de l'action publique. L'évolution que l'on observe durant les années 1980 et 1990 est celle de la mutation de la planification dont les enjeux principaux changent. D'un instrument de contrôle de l'activité des agents en termes d'usage des sols, elle se transforme en instrument collectif de dynamisation de l'activité des agents pour accompagner le développement de l'activité économique. Elle contribue également à l'amélioration de la qualité de vie. La régulation de l'usage des sols demeure mais elle ne constitue plus l'enjeu principal. Ce que l'on regroupe donc sous la terminologie de planification stratégique spatialisée, c'est bien l'invention d'un nouvel instrument collectif de dynamisation des activités économiques et de meilleure qualification du cadre de vie.

Bibliographie

Albrechts L., Healey P., Kunzmann K. (2003) « Strategic spatial planning and regional governance in Europe », *Journal of the American Planning Association*, Spring 2003, vol. 69, n° 2, pp. 113-129.

Albrechts L. (2004) « Strategic (spatial) planning re-examined », in *Environment and Planning B*, septembre 2004, vol. 31, n° 5, pp. 743-758.

Boyer R., Durand J.P. (1993) *L'après-fordisme*, Paris, Syros, 174 p.

DATAR (2003) *Les villes européennes*, Paris, DATAR (Maison de la Géographie de Montpellier, Cicille, Rozenblat), 94 p.

European Union (2007) *State of European cities Report*, Bruxelles, European Commission (http://www.ec.europe.eu/regional_policy/), 230 p.

Friend J.K. (2000) « Operational choices and strategic spatial planning » in Salet W., Faludi A. (éd.), *The Revival of Strategic Spatial Planning*, pp. 191- 203.

Friend J.K. (2005) *Planning under Pressure: the Strategic Choice Approach*, Oxford Pergamon Press, 387 p.

Giddens A. (1994) *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan *(The consequences of modernity*, 1990, Polity Press), 192 p.

Healey P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Basingstoke, Macmillan, 338 p.

Healey P. (2004) « The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe », *International Journal of Urban and Regional Studies*, 2004, vol. 28 n°1, pp. 45-67.

Healey P. (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a relational planning for our times*, London, Routledge (RTPI Library series), 328 p.

Innes J. (1995) « Planning theory's emerging paradigm : communicative action and interactive practive », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 14(3), pp. 183-190.

Motte A. (2006) *La Notion de Planification stratégique spatialisée*, Paris La Défense, Ministère de l'Equipement (PUCA, coll. Recherche n° 135), 90 p.

Motte A. (dir), (2007) *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Economica / Anthropos. 272 p.

Muller P., Surel Y. (1998) *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 153 p.

Salet W., Faludi A. (éd.), (2000) *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Science, 300 p.

Salet W., Thornley A., Kreukels A. (éd.), (2003) *Metropolitan Governance and Spatial Planning: comparative case studies of European city-regions*, Londres, Spon Press, 424 p.

3

Planification territoriale : de nouveaux récits sur le bien commun ?

Alain Faure

La planification territoriale est un objet d'études que les chercheurs en sciences politiques abordent plutôt de façon indirecte ces dernières années (via un projet, un dispositif, un conflit, une directive européenne…) alors que dans les années 1980, une véritable tradition d'analyse s'était structurée pour étudier la mise en œuvre des politiques publiques sur le cas français. Il s'agissait à l'époque de décrypter l'affrontement des expertises professionnalisées dans les arènes du commissariat général au Plan pour mieux comprendre le passage des problèmes vers des décisions publiques et les conditions de formulation des « missions d'intérêt général ». Des concepts stimulants ont vu le jour comme les *référentiels*, les *médiateurs* ou le *rapport global-sectoriel* (Jobert Muller, 1989), concepts qui ont durablement orienté les travaux consacrés à l'étude de la *boîte noire* de l'activité gouvernementale. Peut-être (c'est l'hypothèse défendue dans cette contribution) la planification a-t-elle vocation à redevenir, avec la question territoriale, cet objet de recherche idéaltypique qui permet de décrire « les idées en action ». Dans une période de tournant néo-libéral marquée par la décentralisation et l'européanisation des politiques publiques, c'est aussi une bonne opportunité pour analyser les enjeux politiques de ce qu'il est convenu d'appeler la

« gouvernance territoriale ». Cette hypothèse sera présentée en deux temps : en revenant d'abord sur les résultats saillants d'une enquête consacrée à la régionalisation de la politique des transports ferroviaires (enquête focalisée sur les *sentiers*, les *tournois* et les *récits* de l'action publique régionale), puis en se demandant dans un second temps si les discours sur le bien commun qui accompagnent cette forme d'émancipation territoriale ne préfigurent pas des dynamiques de réenchantement politique assez différenciées d'une configuration territoriale à l'autre.

3.1 Résultats saillants : un mode d'être régional en formation

En participant récemment à une étude comparative et pluridisciplinaire sur la façon dont six régions françaises ont adopté des compétences dans le champ des transports ferroviaires (Olivier-Trigalo, 2006), nous nous sommes intéressés à la façon dont ces collectivités locales intermédiaires avaient mobilisé les outils de la planification et de la prospective. Rapidement, il nous est apparu que la question des transports était appréhendée assez différemment d'une région à l'autre, comme si un « mode d'être régional »[15] entourait les questionnements sur l'avenir des transports et sur les conditions de la formulation de leur contractualisation aux échelons urbain, national et européen. Au terme de l'enquête, on pouvait presque identifier un indice de maturité régionale en fonction du degré d'émancipation que les régions manifestaient pour s'approprier et transformer les doctrines professionnelles et politiques existantes et pour esquisser leur propre vision des enjeux au fil des négociations avec l'Etat, la SNCF, RFF, les associations, les syndicats, les départements, les agglomérations urbaines… Aussi avons-nous cherché à adopter différentes grilles de lecture pour mettre à jour ce processus de régionalisation (Faure, 2006 ; Faure, Gourgues, 2007). L'exercice nous a permis de proposer des résultats saillants sur trois registres classiques (en science politique) d'analyse de l'action publique : la prégnance du temps long, la spatialisation du pouvoir et le rôle des discours.

[15] Pour paraphraser « La décentralisation est un mode d'être de l'Etat », belle formule que le Doyen Hauriou aimait utiliser auprès de ses étudiants pour résumer l'influence politico-administrative nationale qui a toujours irrigué la déconcentration et l'action des collectivités locales depuis les années 1960 dans l'administration française.

En adoptant une approche par le temps long, nous avons pu constater que le *path dependancy* des institutions[16] fonctionnait différemment dans la gestion des transports selon chaque configuration territoriale. Sur la séquence historique 1985-2000, les priorités régionales en matière des transports ferroviaires se sont certes structurées avec la rédaction de schémas stratégiques conçus et négociés dans le monde professionnel des transports à l'échelon national et international. Mais nous avons observé qu'une mise en tension structurante inédite traversait les mondes techniques et imprégnait la rationalité des *dépendances* traditionnelles au sein des grandes administrations de l'Etat et de la SNCF. Au fil des négociations (souvent souterraines) entre les conseils régionaux, l'Etat et la SNCF, l'expertise a souvent été déstabilisée par l'irruption de nouveaux interlocuteurs et par le fait que chaque région développait sa propre doctrine ferroviaire pour s'affirmer dans sa légitimité d'Autorité Organisatrice de Transport. Par rapport à la grille d'analyse néo-institutionnaliste qui souligne la prégnance des facteurs de résistance au changement, il nous a semblé que la *communauté de politiques publiques* (dans le champ des transports) perdait de sa cohérence et de sa superbe face à la mosaïque d'agencements provenant de priorités spatialement et temporellement différenciées d'un contexte régional à l'autre.

Une approche par le pouvoir nous a ensuite permis de constater que la dynamique des *tournois d'action publique*[17] plaçait souvent les régions dans une position de responsabilité politique inédite à l'intersection de plusieurs échelles de pouvoir. Lorsque les régions ont pris la compétence des transports ferroviaires régionaux au début des années 2000, leurs savoirs issus des exercices de planification ont été mobilisés pour éclairer une multitude de conflits d'intérêts opposant les agglomérations, les espaces ruraux et les départements dans les domaines de l'aménagement et du développement des territoires. Les élites des conseils régionaux (tant politiques que techniques) se sont retrouvées au cœur d'affrontements politiques très variés, et les compromis esquissés lors de la phase antérieure de planification (la mise en tension avec la SNCF, le poids des élus écologistes, les arguments du ministère de l'Equipement, la parole du conseil économique et social…) ont soudainement pris une importance considérable. Par rapport aux grilles

[16] Littéralement le *sentier de dépendance* qui enchâsse les systèmes de croyances des acteurs dans des pratiques professionnelles patiemment balisées au fil des décennies au sein de certaines institutions nationales (Pierson, 2000).

[17] Littéralement les espaces de joutes et d'interactions où se confrontent les acteurs de chaque système politico-administratif local pour hiérarchiser les priorités d'action publique (Lascoumes Le Bourhis, 1998).

d'analyse sur la *multi-level governance*, notre enquête montre que les changements d'échelle n'atténuent pas l'intensité et l'asymétrie des rapports de domination mais qu'ils entraînent une réorganisation concurrentielle des positionnements au sein du *système régional*. Il apparaît notamment que les agglomérations urbaines deviennent un échelon prépondérant pour fixer les règles de consensus et de conflictualité dans les échanges interterritoriaux.

Enfin, une approche par le langage nous a permis de constater que les *récits de politiques publiques*[18] se construisaient, dans chaque région, sur des discours où la prise de responsabilités en matière de transports est reliée à des engagements plus éthiques que techniques. L'enquête a en effet permis de constater qu'à partir de 2004 les régions ont testé des stratégies de communication politique qui minoraient les questions de compétences et qui survalorisaient certains repères vertueux et identitaires (la citoyenneté, l'Europe, le développement durable, la solidarité…). Par rapport aux travaux de la *Narrative Policy Analysis* qui soulignent que les *coalitions discursives* portent souvent sur des savoirs spécialisés et sur des compromis techniques, il nous est apparu que l'exercice de planification régionale puis sa concrétisation en politiques publiques favorisaient l'expression de visions du monde où la sectorialité et la territorialité des problèmes collectifs étaient extraordinairement imbriquées.

Ces trois résultats permettent de conclure provisoirement que l'exercice de planification régionale sur les transports ferroviaires ne reflète pas vraiment un *mode d'être de l'Etat* et que les médiations qui s'y développent semblent dorénavant moins dépendantes que par le passé d'un *rapport global-sectoriel* orchestré à l'échelon national.

3.2 La planification pour réenchanter l'action publique?

Les travaux fondateurs de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui l'« école grenobloise des politiques publiques » (à partir des contributions initiales de Lucien Nizard, Bruno Jobert, Pierre Muller, et aussi Yves Barel sur un autre registre) avaient montré que l'exercice de planification des années 1970 et 1980 permettait aux élites de construire leur rapport au

[18] Littéralement les histoires que les autorités publiques mettent en textes et en scène pour présenter leurs actions aux habitants et rendre les problèmes sociaux intelligibles (Radaelli, 2000).

monde sur des bases à la fois corporatistes et symboliques. Dans le champ des sciences politiques, cette belle intuition a ensuite été formalisée par un impressionnant appareil conceptuel consacré aux idées, aux représentations et aux croyances qui permettent l'élaboration de politiques publiques aux échelons national et européen (Muller, 2003). La principale avancée de ces travaux porte sur l'étude des conditions du changement dans les priorités publiques : les tenants de l'« approche cognitive » montrent que les discours ne sont pas seulement des justifications mais qu'il s'agit de signes et de vecteurs indispensables pour permettre un changement d'orientations publiques, c'est-à-dire pour rendre possibles, légitimes et acceptables des changements de pratiques dans les administrations.

Par rapport à ce cadre théorique, la recherche engagée sur la planification régionale nous a posé un épineux problème de méthode dans la mesure où le centre de gravité des apprentissages, des échanges et des transferts d'idées se déplaçait ostensiblement du niveau national vers les régions ou vers les métropoles. Comment théoriser la mise sur agenda politique des problèmes collectifs dès lors que les *sentiers*, les *tournois* et les *récits* de l'action publique ne se combinent pas de la même façon d'une configuration territoriale à l'autre ? Poser la question du « retour » de la planification territoriale comme processus décisif de médiation publique, c'est donc s'engager sur la piste des renouveaux conceptuels que cette transformation implique ou favorise. Pour apporter notre pierre politique à cet édifice en chantier, nous souhaitons tester pour hypothèse que le « retour » de la planification territoriale illustre et éclaire le processus de diversification des façons de concevoir la démocratie locale : à cette occasion, les grandes collectivités locales (ici les régions, mais l'argument peut être testé sur d'autres collectivités intermédiaires) s'engagent dans la planification stratégique pour exprimer leur propre conception de la médiation sociale.

Nous avons vu plus haut que les six régions étudiées ont franchi l'*épreuve du fer* à trois niveaux : avec des réflexions sur les grandes orientations stratégiques (à base de délibérations et de productions écrites), avec des arbitrages sur les priorités effectives (à base de conflits et de négociations) et avec des discours sur les actions engagées (à base de rencontres avec la population et de communication institutionnelle). Chaque niveau a concouru à une appropriation régionale des diagnostics : les *sentiers de dépendance* se sont révélés moins sectoriels que par le passé, les *tournois* ont mis en lumière la centralité politique du couple agglomérations-région, et les *récits* se sont focalisés sur des valeurs plutôt que sur des normes (l'identité et l'éthique plutôt que les compétences et la technique). Cette dernière phase mérite une attention particulière car elle concerne la capacité des régions

à produire un discours sur le bien commun. Cette production discursive intervient dans un contexte général de panne des compromis catégoriels et de recul des arrangements consociationnels (partis, syndicats, mouvements sociaux…). En communiquant sur leur avenir et leurs choix en matière de transports publics, les régions testent en quelque sorte des stratégies de réenchantement politique qui s'appuient sur des compétences techniques mais qui les transcendent : le train devient un vecteur de développement harmonieux, les habitants doivent être consultés, la proximité entre l'électeur et l'élu est un gage d'efficacité, le positionnement territorial révèle des spécificités culturelles… Cette narration propose un découpage du réel qui entretient une forte interdépendance entre les secteurs et les territoires, sans que l'on parvienne à savoir si la vision du monde des acteurs en présence se construit d'abord sur des savoirs spécialisés (le développement, l'environnement, l'aménagement, la mobilité…) ou sur des repères communautaires (la citoyenneté, la solidarité, l'identité, l'esprit d'entreprise…).

Ces évolutions questionnent la capacité du chercheur à analyser la portée de ces entreprises territoriales de réenchantement politique. Au fur et à mesure de notre enquête, nous avons été tiraillés entre les indices de différenciation et de standardisation que les discours véhiculaient, entre l'authenticité et les faux-semblants des affichages politiques et catégoriels. En science politique, la tentation est grande de concentrer l'analyse sur des exercices de dévoilement et de dénonciation des mirages rhétoriques de l'action publique. La façon territorialisée d'énoncer les problèmes et les solutions fonctionne assurément comme un concept écran, comme un signe normatif de modernité (Faure Négrier, 2007). Pour autant, le risque est grand de lâcher la proie (du pouvoir et de la domination) à force de dénoncer les ombres (de leur mise en scène et de leur euphémisation). Dans chaque configuration régionale et métropolitaine, les mots qui permettent de qualifier l'intérêt général ne sont pas nécessairement les mêmes et ils ne s'enchaînent pas toujours selon les mêmes schémas de causalité. Les discours sur la « démocratie locale » par exemple, qui revendiquent des relations plus étroites et plus intenses entre le pouvoir politique et les citoyens, s'appuient sur des arguments qui varient considérablement d'un territoire à l'autre (les conseils citoyens, les forums participatifs, les expertises d'usages, les sondages, les mini-panels…).

Ce constat nous entraîne en guise de conclusion sur l'énigme de l'imaginaire spatial propre à chaque configuration territoriale, et sur la question de savoir si les bureaucraties et les élites politiques locales n'énoncent pas, en s'appuyant sur cette variable identitaire, les conditions démocratiques de la

production du bien commun. Autrement dit, les exercices de planification territoriale sont peut-être des objets de médiation et de transaction particulièrement stratégiques pour révéler le *différentiel démocratique* des villes et des régions, c'est-à-dire leur façon singulière de lier les décisions à des formes participatives, délibératives et représentatives de démocratie. En fixant le cadre et les objectifs de la planification (avec souvent une lecture critique des doctrines catégorielles), chaque configuration territoriale procède à un habillage des politiques publiques (y compris pour justifier des non-décisions ou un refus du débat) qui instaure des règles du jeu et qui relie le langage à la réalité sociale. Dans cette équation dialectique, il semble que les énoncés territoriaux remplacent souvent l'idée par l'essence, au sens où les référentiels sectoriels et les expertises professionnalisées perdent du terrain au profit d'une légitimité davantage liée à des repères de mémoire, à des événements fondateurs, à des valeurs communautaires, bref, à une histoire politique et sociale locale. Dépassant les figures classiques du marketing territorial ou du mimétisme institutionnel, le récit régional ou métropolitain vise alors à produire du sens, à faire tenir ensemble les parties du corps social, à formuler les conditions du réenchantement politique par l'action collective. L'évolution, que l'on peut qualifier de fédérale en termes de transferts d'idées, interfère nécessairement avec le fonctionnement des Etats-nations et de l'Union européenne dans la mesure où la formation de ces *styles démocratiques* subnationaux conditionne les modalités de politisation/dépolitisation et de standardisation/différenciation des priorités d'action publique.

Bibliographie

Faure A., (2006) « Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier », in Olivier-Trigalo M., *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Paris, INRETS, n° 55, pp. 55-72.

Faure A., Gourgues G. (2007) « Comment penser la territorialité des politiques publiques ? Retour sur les idées en interaction », *2e Congrès International des Associations Francophones de Science Politique*, Université de Laval, Québec Canada, Atelier 15 : « Les approches cognitives en science politique », 18 p.

Faure A., Négrier E. dir. (2007) *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, 302 p.

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P. (1998) « Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, pp. 37-66.

Jobert B., Muller P., (1989) *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, 320 p.

Muller P. (2003) « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, n° 1, pp. 155-188.

Olivier-Trigalo M. (2006) *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Paris, INRETS, n° 55, pp. 55-72.

Pierson P. (2000) « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, juin, pp. 251-267.

Radaelli C. (2000) « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, pp. 255-276.

4

Projet urbain et planification territoriale durables en Europe : négociation et itération

Paulette Duarte & Natacha Seigneuret

En Europe, les contextes de l'urbanisme et de l'aménagement sont différents, les notions mêmes de projet urbain et de planification territoriale ne recouvrent pas les mêmes actions. Toutefois, la lecture des projets et des plans contemporains montre qu'un tissage multiculturel est à l'œuvre depuis le lancement de projets urbains au début des années 1980 comme depuis le renouveau de la planification territoriale du début des années 1990. Le jeu des échanges universitaires, *via* des colloques et des publications, les mises en concurrence à l'échelle européenne des professionnels, comme les échanges de pratiques et de savoir-faire ont grandement favorisé des évolutions parallèles dans la construction des projets et des plans. Aujourd'hui, la communauté européenne des urbanistes est tout entière réflexive et s'efforce de transformer en permanence ses pratiques par les connaissances acquises.

Pour asseoir notre démonstration, nous nous référons à des plans et des projets contemporains mis en œuvre en Italie, en Allemagne, en Espagne, en Grande-Bretagne et en France, et nous réalisons une analyse secondaire des données recueillies dans le cadre de nos recherches menées à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. Cette analyse, sociologique et urbanistique, nous permet de constater que les démarches développées en urbanisme à

différentes échelles dans ces pays convergent et intègrent pleinement les enjeux liés au développement durable.

Les évolutions méthodologiques renvoient directement aux évolutions territoriales en cours. Dans l'impossibilité d'associer, de manière simpliste, un espace à une activité, il s'agit d'aménager l'espace comme un ensemble de possibles. Pour cela, les modes de faire prennent en compte la mise en mouvement généralisée de la société et recherchent une coopération entre les autorités et la société civile pour une nouvelle donne entre les acteurs. De plus, les urbanistes européens font une critique des plans linéaires d'urbanisme et d'aménagement du territoire et refusent les coupures territoriales et les emboîtements hiérarchiques territoriaux établis à partir des années 1950. Ils accompagnent le passage d'un aménagement fondé sur un modèle prévisionnel global vers des interventions fortes concernant des secteurs urbains stratégiques. Ils construisent une culture urbanistique orientée vers la négociation entre de multiples acteurs et vers l'itération dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et des plans.

4.1 L'*urban expansion* ou la planification centralisée et linéaire des années 1950-1970

Après la Deuxième Guerre mondiale, pour reconstruire et construire le territoire, et lui assurer à nouveau son développement, une démarche d'*urban expansion* est mise en place durant les années 1950, 1960 et 1970. Cette démarche de planification est élaborée et imposée par un nombre restreint d'acteurs agissant dans ou pour l'administration étatique. Elle tente d'anticiper les profondes mutations sociales qui se traduisent par le travail, la vie en ville et la mobilité croissante des individus. Elle s'appuie sur les progrès industriels et l'avènement de la machine pour répondre à une nouvelle répartition géographique des populations, à un nouveau développement économique et aux besoins en termes de logements, d'équipements et de moyens de transports.

Une démarche centralisée et imposée par l'Etat

Durant les Trente Glorieuses, dans les pays européens, les politiques d'*urban expansion* sont négociées par un nombre limité d'acteurs, composés essentiellement d'acteurs publics, soit l'Etat, ses représentants au niveau local et les collectivités locales.

En France, sur l'ensemble des territoires, l'Etat aide, entre 1945 et 1954, à la reconstruction du patrimoine des villes détruit par la guerre, en mettant en place des plans de reconstruction, puis, entre 1954 et 1975, à la construction et à l'urbanisation intenses des villes, en impulsant une politique de logements, d'équipements, d'infrastructures, sous forme de *zonings* (zone à urbaniser en priorité, zone industrielle) à la périphérie des villes, là où elles peuvent s'étendre. Cette aide en moyens et en hommes consiste pour l'Etat à dépêcher sur le terrain les ingénieurs des Ponts et Chaussée de l'administration centrale publique. L'Etat est en quelque sorte, par le biais de son Ministère de la construction et de ses ingénieurs, maître d'œuvre des études d'urbanisme.

Les Villes, quant à elles, parce qu'elles sont dépourvues de services spécialisés dans le domaine de l'urbanisme, suivent et sont demandeuses d'aides pour leur développement. Elles acceptent la mise en place d'outils qui dépendent de grandes institutions comme la Caisse des Dépôts et Consignations ou la Société Centrale d'Equipement du Territoire pour programmer des projets d'envergure.

Les relations entre acteurs, même si elles sont dominées par l'administration centrale, se font à l'époque sur la base d'un consensus, qui est celui d'équiper les villes pour faire face à leur développement. Les acteurs dominants de la politique d'urbanisme sont les hauts fonctionnaires de l'administration centrale (Ministère de la construction, Caisse des Dépôts et Consignations), quelques élus autour du maire et le personnel des sociétés d'économie mixte spécialisées dans l'aménagement des espaces périphériques ou la rénovation des centres. Les relations de l'administration centrale s'étendent parfois aux acteurs économiques de l'industrie ou du bâtiment, offrant des situations de *capitalisme monopolistique d'Etat* (Castells, Godard, 1974). Des professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme, regroupés dans des équipes pluridisciplinaires dépendant des collectivités locales, peuvent être sollicités. Ces équipes connaîtront, à partir de 1967, un développement plus rapide avec la création des agences d'urbanisme et des groupes d'études et de programmation.

Les futurs habitants de ces espaces urbanisés sont les grands absents de ces configurations d'acteurs. Les sociologues, Paul Henry Chombart-de-Lauwe (1965), Henry Lefebvre (1981) et Raymond Ledrut (1968), regrettent le manque de prise en compte, par les acteurs de la planification, de leurs modes de vie, de leurs besoins et aspirations.

L'Angleterre, pays où est né le *planning* au début du 20e siècle, connaît depuis les années 1930 des politiques urbaines de type keynésien,

marquées par l'intervention publique. Les actions visant la lutte contre l'habitat insalubre et la construction de logements neufs sont conduites par les acteurs du secteur public : municipalités et Etat. Dès 1940, ces acteurs tombent d'accord quant à la nécessité d'une planification étatique d'envergure en matière de logements.

En Italie, seuls les acteurs publics que sont l'Etat, puis, avec le développement de la régionalisation dès 1969, les collectivités territoriales (région, commune, communauté de montagne et province) participent à la planification du territoire. Selon un système qualifié par Giovanni Astengo, un des principaux représentants de l'urbanisme rationaliste, de *système en cascade*, les régions détiennent le pouvoir de voter les lois et de contrôler, dans les domaines qui relèvent de leurs compétences (urbanisme, développement économique, politiques agricoles et industrielles, transports, environnement et paysage, action sanitaire et sociale…), les décisions des communes, des communautés de montagne et des provinces. Les régions disposent d'un personnel nombreux pour assurer l'*adeguamento* (l'ajustement) des plans régionaux avec les plans et les programmes locaux. Les collectivités locales ont du personnel technique pour penser et mettre en œuvre les plans et les programmes locaux.

La planification de l'époque se met en œuvre en fonction d'un modèle centre/périphérie ou haut/bas. Le centre ou le haut, c'est l'Etat (les régions pour l'Italie) ou le groupe social hégémonique qui se cache derrière. Il impose ses normes et ses représentations. Il est là pour réguler et organiser la périphérie ou le bas, la périphérie étant la société civile. Cette dernière est perçue comme désordonnée, instable ou irrationnelle. Les relations entre le centre et la périphérie sont verticales et vont du haut vers le bas. Au niveau administratif et politique, il n'y a pas d'autonomie du local. Tout est imposé par le haut. Le contenu de la planification urbaine n'est que le reflet des représentations des acteurs publics centraux. Leur mise sur agenda urbain et leur mise en œuvre sont le fait de ces acteurs.

Une démarche linéaire

La nécessité de reconstruire l'Europe et de rentrer pleinement dans une ère moderne va favoriser une culture dominée par l'industrialisation des éléments constructifs chez les aménageurs et les urbanistes des administrations centrales et des équipes professionnelles sollicitées. Mais alors que les *culturalistes* en Angleterre et en Allemagne se proposent de renouer avec l'histoire, les *progressistes* opèrent un saut dans le futur et veulent inventer

une nouvelle forme de ville adaptée au machinisme et au progrès technique dans une volonté farouche de faire table rase du passé et d'oublier les années sombres de la guerre. En France, le modèle progressiste (Choay, 1965), sera le modèle dominant dans la production de logements pour rattraper le retard au regard des pays voisins. « Insuffisance des entreprises, inexpérience des architectes et, ce qui est plus grave, perte de l'esprit d'entreprise, tels étaient les handicaps que la génération de la Reconstruction a eu à surmonter » (Randet, 1981, p. 11).

Pour surmonter ces difficultés, les aménageurs et urbanistes issus du Mouvement Moderne vont lancer un projet de société proposant une ville moderne pour un homme moderne. Pour cela, la planification de l'après-guerre sera au service de la reconstruction. L'objet architectural est alors dominant et la verticalité des constructions modernes répond à la volonté de démontrer les capacités techniques des nouvelles générations d'architectes et de rationaliser la construction par la reproduction et la superposition de cellules d'habitat ou de cellules de travail. Le modèle industrialisé se conforme à une planification qui souhaite apporter une réponse rapide à une situation pressante en matière d'infrastructures, d'équipements et de logements individuels ou collectifs. Ces produits industrialisés, autonomes et prêts à la consommation sont quantifiables ; ils constituent les éléments parfaits pour une planification centralisée depuis la capitale vers les villes de province et basée sur un modèle prévisionnel global avec une procédure linéaire de réalisation. Et cette efficacité explique que l'on retrouve cette culture dans une majorité de villes françaises.

Dans l'idée des aménageurs et urbanistes proches de Le Corbusier, « *tuer la vieille ville* » implique d'ouvrir l'espace et d'inventer une morphologie moderne qui ne construit plus les vides, mais qui s'attache au positionnement des pleins bâtis. Les espaces publics et les voies de circulation, légués par l'histoire, sont considérés comme inadaptés aux moyens modernes de transports et aux nécessités de stationnements ; car il est impossible de faire cohabiter sur une même voie *vitesses naturelles* et *vitesses mécaniques*. La ville est en conséquence remodelée sur la base d'un réseau de voiries urbaines hiérarchisé et structuré en mailles qui veille à une séparation des différents types de circulation. La planification applique ces mêmes lois séparatives au développement des infrastructures de transports et de communications, distinguées par niveau d'importance, départemental, régional, national ou transeuropéen, avec des schémas directeurs routiers et autoroutiers, des schémas directeurs de dessertes ferroviaires et des autoroutes de l'information qui assurent du centre vers les périphéries lointaines une couverture aréolaire des territoires.

Dans la recherche d'efficacité maximale pour réaliser la reconstruction, puis l'expansion urbaine, l'objectif des plans est d'établir des prévisions sur la base desquelles il est possible de construire des programmes d'action ; et le territoire physique est utilisé comme support d'un système d'actions destiné à lui donner une homogénéité au moyen de normes et de directives territoriales. Cette démarche linéaire et normative renvoie à un temps linéaire de la planification et à l'irréversibilité du changement. L'analyse sert à l'établissement de prévisions permettant de construire un programme, qui apparaît comme un préalable incontournable à la mise au point de projet. Le projet, dans sa version opérationnelle, est perçu comme un moyen de matérialiser les intentions et de traduire les objectifs quantitatifs en réalisations concrètes:

Analyse ⇒ prévision ⇒ programme ⇒ projet ⇒ réalisation.

Cette démarche linéaire ne souffre aucun aller et retour. C'est « *une marche en avant forcée* » où toute défaillance du projet est immédiatement imputée à un manque de clarté des objectifs synthétisés dans le programme.

4.2 L'*urban regeneration* ou l'émergence du projet urbain dans les années 1970-1990

Dès la fin des Trente Glorieuses, en Europe, avec le désengagement de l'Etat, des politiques d'*urban regeneration*, associant de multiples acteurs, se développent. Ces politiques contractuelles visent une approche globale des problèmes qui se posent dans les territoires urbanisés, qu'il s'agisse de centres-villes soumis à un processus de dégradation ou d'espaces de banlieues en déclin, et elles s'appuient sur des démarches de projet. Dans le cadre de ces nouvelles politiques urbaines, il y a la volonté de faire prévaloir des démarches de réflexion, voire de projet, sur les procédures à caractère réglementaire ou financier (Duarte, Novarina, 1995; Godard, 1997 et Novarina *et al.*, 2006).

Ces politiques permettent aux villes européennes de se recentrer sur leurs territoires urbanisés ; et une « culture du projet urbain » émerge alors, qui consiste pour les urbanistes à travailler sur les aires urbaines déjà construites pour les régénérer.

Des démarches de contrat et de projet mobilisant de multiples acteurs

En France, à la fin des années 1960, l'Etat considère que son effort d'urbanisation et d'aménagement a été suffisant et qu'il doit être continué par les collectivités et le secteur privé. L'Etat se désengage progressivement des grandes opérations d'urbanisme. Les programmes des ZUP (Zone à Urbaniser en Priorité) sont revus à la baisse. La loi foncière de 1967 privatise le processus de construction et donne de l'importance au rôle des constructeurs privés. On crée l'outil ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) pour se substituer aux ZUP et permettre la négociation entre promotion privée et collectivités locales. L'Etat se fait plus discret dans l'accompagnement technique des opérations et favorise, par le biais de la nouvelle DDE (Direction Départementale de l'Equipement), la création d'outils d'expertise en matière d'urbanisme dans les communes. Les lois de décentralisation de 1982-83 confirment ce désengagement de l'Etat et donnent aux communes de nouvelles compétences en urbanisme.

Des outils se mettent en place progressivement pour aider les villes à améliorer l'existant : secteurs sauvegardés en 1962, agence nationale d'amélioration de l'habitat en 1970, contrat « Ville Moyenne » dès 1972, opération groupée de restauration immobilière dès 1973, opération programme d'amélioration de l'habitat dès 1977. Avec les contrats « Villes Moyennes », un mode de financement s'impose : à une subvention de l'Etat associée à un prêt bonifié en provenance de la Caisse des Dépôts et Consignations se substitue un modèle de cofinancement où une grande partie est prise en charge par les collectivités locales ou les particuliers.

Ces politiques contractuelles d'amélioration de l'existant sont dépendantes de la volonté du local. Mais la capacité à monter un projet est également mise en avant et devient un critère de sélection et par conséquent un enjeu pour les acteurs. En outre, l'accent est mis sur la nécessité de faire participer les populations (y compris les groupes sociaux les plus défavorisés) à la définition des objectifs d'aménagement qui les concernent. Ces démarches sont l'occasion d'expérimenter de nouvelles modalités d'implication des associations et des acteurs économiques à la définition des actions dans le champ de la requalification des tissus urbains. Le terme de projet urbain se développe et devient alors synonyme de projet concerté ou négocié.

En Angleterre, les configurations d'acteurs de la planification urbaine s'élargissent également, mais progressivement. Ainsi, dès les années 1970,

les centres-villes sont touchés par le déclin industriel, le chômage et la pauvreté. Et l'Etat britannique conçoit qu'il ne peut tout seul traiter ces problèmes. Au travers d'initiatives telles que *l'Urban Aid Programm* de l'*Inner City Programme* à la fin des années 1960 et de *l'Urban Programm* en 1977, il fait appel aux collectivités locales et aux acteurs économiques. Mais cette démarche contractuelle est infléchie par Margaret Thatcher entre 1979-1989. Le gouvernement de l'époque, qui défend l'idée que le secteur public est le problème et le secteur privé est la solution, prend position pour un *property led development*, c'est-à-dire pour un développement urbain guidé par l'initiative privée des investisseurs bancaires et des grands *developers*. Cette approche a pour effets d'orienter les projets de régénération vers l'économique, de développer dans les grandes villes travaillistes des responsabilités en développement économique et de créer des agences gouvernementales de développement, les *Urban Development Corporations*[19], chargées des opérations d'aménagement et de revitalisation.

A partir de la fin des années 1980, le Ministère de l'environnement de l'époque met en cohérence toutes ces initiatives et ré-hiérarchise les priorités de l'Etat. Il met en place un système de *local governance programme* dans lequel l'Etat peut offrir des services publics adaptés, et s'allier avec d'autres acteurs, publics et privés au niveau local, les collectivités locales devant assurer la cohérence des partenariats entre acteurs privés et acteurs publics. Et il favorise, en 1991, par la mise en œuvre du programme, *City Challenge*, dont l'objectif est de transformer globalement les zones urbaines les plus dégradées, le développement des principes d'élaboration de projet de villes ou de communautés et de concurrence entre projets. En 1994, le Ministère de l'environnement généralise et régionalise cette politique, par la mise en œuvre du *Single Regeneration Budget*, tout en maintenant ces principes. Ces principes poussent les villes à s'allier avec des acteurs privés des secteurs industriel, commercial ou social, des acteurs professionnels, spécialisés dans la conduite de projet opérationnel et des architectes-urbanistes de la conception des plans-masses. Depuis 2001, avec le développement du *New Commitment to Neighbourhood Renewal National Strategique Action Plan*, toujours sous l'autorité du *Department of Environnement*, le partenariat entre acteurs s'établit entre administrations locales, secteur privé et associations d'habitants des quartiers sur la base d'un contrat. Et la gestion des projets est réalisée par les collectivités locales.

[19] Les UDC sont des sociétés d'acquisition foncière et d'aménagement urbain, pilotées par le gouvernement central, de statut juridique mixte, dont les moyens financiers sont essentiellement d'origine privée.

En Italie, avec la crise de l'Etat-providence, du modèle décisionnel hiérarchique (qui s'exprime aux différents niveaux du gouvernement territorial) et du modèle de croissance, et avec le développement de l'économie tournée vers le local, les acteurs institutionnels s'interrogent sur les manières de produire des biens et des projets à partir du territoire et font appel à des acteurs professionnels de l'urbanisme et des acteurs économiques. Les plans et les programmes à l'échelle nationale jugés trop rigides et incapables d'anticiper les évolutions des marchés économiques et immobiliers font place à des plans et à des programmes territoriaux négociés entre un nombre élargi d'acteurs. Des politiques contractuelles se développent, associant différents acteurs. Ainsi, la politique des contrats de quartier ou de «récupération urbaine», mise en œuvre dès 1992 sous l'impulsion du Ministère des travaux publics, est coordonnée entre ministères, financée par ces derniers et les collectivités territoriales, et, contractualisée entre collectivités et entreprises privées. Dans le cadre de ces nouveaux plans et politiques contractuelles émergent des projets à différentes échelles, à celles de l'aire vaste ou du quartier, également négociés entre plusieurs acteurs. Ces projets expérimentent de manière localisée les plans et les programmes territoriaux ou appliquent les actions des politiques contractuelles.

Ainsi, le modèle centre/périphérie ou haut/bas développé par la planification urbaine antérieure ne tient plus. Il y a des acteurs au niveau local qui détiennent du pouvoir et négocient. L'organisation politique française, anglaise ou italienne est une boîte noire, avec des stratégies d'acteurs différentes. La rationalité de la sphère politico-administrative est remise en cause, car le pouvoir n'est pas détenu par l'administration centrale ou l'appareil institutionnel. Il y a émergence d'une démocratie locale et d'un polycentrisme. Les politiques publiques urbaines sont le reflet d'ajustements entre représentations différentes. Elles se construisent à plusieurs niveaux et par l'action de plusieurs acteurs (Pinson, 2006). Toutefois, la démarche mobilisée par ces politiques ou ces projets urbains reste de type hiérarchique, (Callon, 1997) et renvoie encore à une conception linéaire. Les acteurs, que sont les décideurs politiques, les professionnels et les usagers, ont des rôles clairement identifiés et séparés. Ainsi, dans le cadre de projets, les décideurs politiques passent commande aux professionnels, puis valident les propositions qui sont formulées, principalement aux moments de l'élaboration du programme et de la présentation du projet. Les professionnels (urbanistes, architectes, consultants) ont la maîtrise du processus d'élaboration. Ils transcrivent les objectifs politiques en réalisations techniques et sont présents à toutes les étapes de l'élaboration du projet. Les usagers, considérés comme des destinataires du projet, sont consultés en fin de processus,

une fois les décisions principales prises. Cette consultation s'apparente plus à une information qu'à une implication.

Une démarche de projet urbain comme référent européen

Dès 1975, les villes européennes se recentrent sur leurs territoires urbanisés et lancent de grands projets de type *urban regeneration*. Les raisons et les objectifs de la planification changent, les aménageurs et les urbanistes modifient en conséquence leurs façons d'aborder le territoire et leurs modes opératoires. « *Les demandes de l'âge moderne, pour un fonctionnalisme dans la planification, et son obsession pour une organisation exhaustive et achevé du développement urbain, ont été remplacées par une redécouverte des qualités de la ville historique et une réorientation vers le bâti existant.* » (Meyer, Schneider, 2008, p. 220). Bien sûr, des événements historiques propres à chaque pays, tels que la fin de la dictature franquiste en Espagne, ou la chute du mur de Berlin en Allemagne, modifient le devenir des grandes villes majeures dans la construction de la pensée urbaine. Toutefois, les projets urbains, menés en Europe, vont participer à l'émergence de compétences pratiques conduites autour de la régénération urbaine. Ces projets vont entrer en résonance les uns avec les autres et ils vont constituer progressivement les bases d'une culture dans laquelle tous les acteurs de projets, professionnels, bien sûr, mais aussi habitants, acteurs politiques et économiques, vont désormais venir se nourrir.

A partir des années 1970, les possibilités d'un renouvellement urbain, refusant une démolition massive du tissu urbain, sont étudiées dans plusieurs villes d'Italie. Cette expérimentation va être découverte par les urbanistes européens lors des projets de régénération menés sur la ville de Bologne. Les urbanistes italiens proposent de ne plus recourir à la *tabula rasa*, mais de redécouvrir et de reconnaître la valeur des éléments existants et constitutifs de la ville. L'école italienne s'appuie sur les travaux de Gustavo Giovannoni, puis de ses héritiers, Saverio Muratori, Gianfranco Caniggia, Carlo Aymonino et Aldo Rossi qui proposent dans leurs analyses préalables au projet, de comprendre les modalités de la croissance urbaine à travers l'étude des relations entre les *permanences*, à savoir les monuments et tout ce qui a valeur monumentale, et les *innovations* qui concernent le tissu urbain de l'habitat et des activités. Le territoire urbain est interprété comme un *palimpseste* de formes superposées les unes sur les autres et avant toute intervention, il est nécessaire d'en mesurer les conséquences, puis de projeter avec souplesse sur les *innovations* et de préserver les *permanences* (Aldo Rossi, 1966).

En France, en Espagne, en Europe du Nord et plus tardivement dans les pays anglo-saxons, les aménageurs et urbanistes se réfèrent à l'expérience italienne. Ils en retiennent la notion de *recupero urbano* et l'idée qu'une ville est le produit d'une collectivité, qui ne peut être remplacé par une addition de projets individuels, confortée à Bologne par l'expérimentation de la participation des habitants dans les choix de planification.

Au début des années 1980, à Berlin, l'Exposition Internationale a également fourni une occasion de travailler à la redécouverte du centre-ville historique, centre qui avait été en grande partie détruit par la guerre et la construction du mur. Cette Exposition Internationale organisée dans la partie ouest de Berlin a permis aux architectes post modernistes de revenir sur le devant de la scène urbanistique et de proposer *une reconstruction critique de la ville : IBA-Neubau*. En effet, les architectes modernes avaient perdu leur légitimité, comme architecte auprès des habitants et comme urbaniste auprès des acteurs politiques. « *La figure de l'architecte-urbaniste responsable de l'élaboration des plans directeurs et des plans de masse devient très controversée. Elle est peu à peu remplacée par celle de l'équipe pluridisciplinaire au sein de laquelle ce sont les géographes, les économistes et les sociologues qui ont la responsabilité des études urbaines*. » (Novarina *et al.*, 2007, p. 17)

A Berlin, de nombreux architectes-urbanistes européens ont pu défendre l'intérêt de leurs interventions pour redéfinir les rapports entre la ville et l'architecture en déterminant des règles de hiérarchisation et d'implantation urbaines très strictes. L'IBA a ouvert la voie à la construction d'une nouvelle approche de l'urbanisme fondée sur le projet : tout d'abord composition urbaine, élargie très rapidement et intelligemment au projet urbain, avec des exigences de densité et de mixité, pour retravailler les territoires urbains.

Dans le même temps, en Espagne, un retour à la démocratie s'est engagé suite à la mort du Général Franco. La Catalogne a profité de cet événement pour donner la pleine mesure de son identité et les urbanistes de la Ville de Barcelone ont pu mettre en œuvre une politique d'intervention urbaine, fruit de leurs réflexions depuis les années 1970. La méthode de projet urbain décrite par Manuel de Solà-Morales dans *L'Art de ben establir* va être utilisée par les services municipaux dirigés par Oriol Bohigas pour définir l'aménagement d'espaces publics emblématiques de la ville et pour les espaces projetés lors des Jeux Olympiques de 1982.

L'intelligence du projet urbain de Barcelone est d'avoir établi un projet sur une multitude d'espaces urbains. Oriol Bohigas a justifié cette approche par interventions multiples par un souci de pragmatisme et en privilégiant « *le démarrage par une série d'actions concrètes en tant que noyaux de régénération, avec*

la conviction que ce processus réel a des résultats plus immédiats et plus radicaux que les méthodes déductives qui partent exclusivement de la planification systématique à grande échelle. » (Bohigas, 1993) De plus, ces projets vont travailler à une continuité du réseau viaire pour une bonne irrigation du territoire urbain et les quartiers, anciennement isolés ou enclavés, vont réintégrer le tissu urbain « commun » de la ville. En complément de la continuité, un espace public ordonné est proposé pour offrir une desserte de nature équivalente pour tous les îlots, avec la mise en place d'un système dans lequel chaque élément fait l'objet d'un traitement approprié. Enfin, dans tous les projets, une qualité est apportée aux aménagements pour affirmer l'importance de l'espace public.

Aujourd'hui, dans les projets urbains, les actions portent toujours sur une valorisation de l'espace public tout en laissant leur place aux usages. Précisément parce qu'il relève de la longue durée, l'espace public est donné comme le garant d'une permanence de la ville. « *Si les projets lancés par les collectivités locales accordent la priorité de leurs interventions aux espaces publics, c'est parce qu'ils constituent le symbole même de l'être ensemble dans la cité.* » (Novarina *et al.*, 2007, p. 17)

Les aménagements concernent des espaces diversifiés, témoins de la multiplicité de ce qui constitue l'espace public. Les espaces publics patrimoniaux emblématiques des villes centres sont traités pour être des vitrines représentatives de la ville. Ils s'inscrivent ainsi dans la volonté de parfaire l'image des villes et de participer à la compétition entre métropoles internationales. Et les traitements retenus pour les centres-villes sont adaptés pour les espaces publics des banlieues ; centres des villes-satellites ou espaces publics majeurs des quartiers d'habitat social afin de constituer une culture d'ensemble.

Dans les projets de régénération urbaine, l'approche novatrice de Barcelone sur l'articulation entre espaces publics et infrastructures routières est réinterprétée pour la réparation de zones portuaires ou de fret ferroviaire, pour des friches industrielles ou militaires. Le traitement de l'espace public joue un rôle déterminant dans le renouvellement des représentations et des usages pour donner naissance à un véritable tissu urbain dans ces territoires fortement déstructurés et pour travailler sur la génération et le renouvellement de nouvelles formes urbaines autour de l'espace public. « *Il s'agit de refaçonner, de coloniser les formes existantes, de sculpter la silhouette et la matière urbaine à des endroits stratégiques, de plisser, rajouter, creuser selon des scénarios où l'architecture et l'urbain se redessinent en même temps.* » (Castro, 2005, p. 23)

4.3 L'*urban sustainable development* ou les démarches itératives et négociées contemporaines

Aujourd'hui, nombreuses sont les critiques qui se développent et qui concluent à la nécessité d'abandonner le plan au profit de stratégies et de projets (Albrechts, Healey, Kunzmann, 2003). Mais plutôt que d'abandonner le plan, il s'agit avant tout d'enrichir et de construire la planification territoriale par une énonciation limitée de stratégies et une mise en œuvre de projets à différentes échelles du territoire (projet urbain, projet de ville, projet d'agglomération). L'articulation entre planification et projet s'avère d'ailleurs complexe, puisque la démarche de projet peut être mobilisée pour mettre en œuvre les objectifs et les choix du plan, ou utilisée aux différents étapes du plan, durant l'analyse et lors de la formulation des objectifs et des choix, allant jusqu'à précéder la formation du plan.

La planification territoriale, que l'on peut désormais définir comme une planification stratégique ou comme un *contenitore* (conteneur) de projets, ne s'inscrit plus dans une volonté de construire un emboîtement de territorialités, ni dans une nécessité d'apporter une homogénéité factice à un territoire. Elle ne propose plus de normes et de directives omnipotentes, mais elle cherche à orienter le développement et à contribuer à la durabilité sociale et environnementale du territoire avec des démarches négociées et itératives.

Une démarche négociée

Depuis les années 1990, avec le développement intense des contrats et des projets entre de nombreux acteurs et l'émergence d'une société civile arrivée à maturité, une pluralité de centres d'initiatives de stratégies et d'actions dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement se multiplie et un renforcement de la place de la négociation dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans et des projets est nécessaire. La négociation, signifiant série d'échanges de points de vue, de démarches entreprises par les acteurs pour parvenir à un accord, peut porter aussi bien sur le contenu des actions, les moyens et les objectifs du plan ou du projet, que sur la présence, le rôle des acteurs et la conduite de plan ou du projet lui-même.

Les raisons de la négociation sont diverses. La mise au point d'un plan ou d'un projet suppose d'abord le déroulement d'analyses s'appuyant sur

des champs différents de connaissances disciplinaires et par conséquent la mobilisation de rationalités différentes d'acteurs. Selon la sociologie des organisations, chaque acteur a une rationalité limitée à l'égard d'un problème ou d'un territoire, c'est-à-dire qu'aucun acteur, fut-il un expert, ne possède les connaissances suffisantes pour avoir une vue globale d'un problème ou d'un territoire à traiter. Ainsi, les acteurs politiques et économiques ne connaissent pas l'ensemble des questions qui se posent sur un territoire. Ils identifient tout au plus des questions qui, à un moment donné, constituent pour eux des enjeux politiques ou économiques. Les habitants ou les usagers ont une connaissance ordinaire et routinière du territoire qui est liée à leur expérience quotidienne des lieux de vie et de travail. Et les professionnels de l'urbanisme, même s'ils sont dotés d'une expertise technique sur la ville, découvrent les questions du territoire qu'ils doivent traiter ou les problèmes auxquels ils doivent trouver des solutions. Aussi, les *decision makers* ne disposant que d'informations lacunaires, sont contraints, pour agir, de mobiliser les différentes rationalités limitées. Ils ont ainsi par addition et par recoupement de différentes rationalités – rationalité habitante, rationalité technique, rationalité politique, rationalité interactive produite par les acteurs impliqués dans des démarches participatives – une forte probabilité d'approcher la réalité sociale et urbaine d'un territoire et d'avoir une rationalité globale sur son fonctionnement.

Ensuite, si les professionnels disposent d'un savoir souvent plus large sur la ville et sa durabilité que celui des autres intervenants, ils ne sont pour autant en mesure de connaître a priori ni les demandes habitantes, ni les intérêts propres à chaque groupe particulier. De plus, au cours même des interactions, ces demandes et ces intérêts peuvent changer au fur et à mesure que se construit le plan ou le projet. Or les analyses sociales à leur disposition ne les autorisent guère à prédire des évolutions et des transformations. Tout au plus, à travers la construction de scénarios, sont-ils en mesure de faire des hypothèses à propos de ces transformations, hypothèses qui, par la suite, seront invalidées ou validées. Les professionnels sont donc contraints d'écouter tout au long du plan ou du projet, car leur connaissance est par définition incomplète.

Au cours de ces démarches, à des moments clefs (analyse, définitions des scénarios, des moyens, etc.), les interactions entre acteurs permettent la confrontation des regards et débouchent sur des représentations du territoire plus riches et plus complexes que celles auxquelles se référaient les acteurs avant de participer au processus de négociation (Duarte, 2001). Superposition ne signifie pas pour autant confusion des rôles. Habitants, professionnels et élus défendent des points de vue qui ne sont pas seulement liés à des intérêts particuliers, mais dépendent de la nature des regards por-

tés sur la ville. Lors de cette confrontation entre représentations a priori différentes du territoire peut naître une représentation en partie commune issue des compromis réalisés.

Enfin, dans un contexte où l'épuisement des ressources naturelles du territoire et le réchauffement climatique deviennent des certitudes, la négociation devient primordiale. Pour que les acteurs intègrent les enjeux du développement durable, qu'ils s'approprient les représentations de la durabilité et qu'ils changent leur comportement, il convient de les associer au plus tôt. Plus les *decision makers* les associent tôt aux démarches de plan et de projet durables, plus il y a *compliance*, c'est-à-dire conformité des pratiques aux normes d'urbanisme durable négociées entre acteurs.

Mettre en œuvre un *deliberative process* (Forester, 1994), au cours duquel les acteurs sont moins présomptueux et tentent de créer des dispositifs permettant l'identification en commun des problèmes à traiter, ou conduire une démarche en termes de *problem setting* (Schön, 1979), démarche au cours de laquelle il convient de mettre en exergue les définitions différentes voire contradictoires du problème, permet de dépasser les blocages et les replis sur les intérêts particuliers. L'instauration d'une telle démarche est chose délicate et suppose de réfléchir avec attention aux problèmes à traiter. Il est des questions ou plus exactement des façons de poser des questions qui, d'une certaine manière, peuvent être jugées contre-productives, car elles conduisent quasi inévitablement les acteurs à se replier dans une attitude de défense de leur pré carré. Tel est le cas, par exemple, en France, de la densité et de la densification qui sont assimilées par les habitants à la grande hauteur et au logement social dégradé ou celui de la mobilité et de projet autoroutier qui sont assimilés par ces mêmes acteurs à des nuisances sonores, visuelles et olfactives.

Pour faire débattre les acteurs, recueillir leurs rationalités et dépasser les blocages, nombreuses sont les collectivités territoriales qui prennent l'initiative de créer des dispositifs à l'image de *forums hybrides* (Callon *et al.*, 2001), permettant le développement de la collaboration entre ces différentes types d'acteurs et le débat autour de questions variées qui vont du technique à l'économique, en passant par le social et l'éthique. Les techniques mobilisées à cet effet (parcours commentés, reportages photographiques, ateliers de maquette… (Grosjean, Thibaud, 2001 ; Duarte, 2001) ont un objectif commun qui est de doter les habitants, mais aussi les politiques et les autres professionnels, des éléments de langage technique de l'urbain, favorisant le dialogue avec les professionnels (Duarte, 2008).

Toutefois, si les plans ou les projets durables sont certes des plans ou des projets négociés (Callon 1997), leur contenu n'étant connu qu'à la fin, les

rôles des acteurs ont tendance à changer au cours du plan ou du projet et deviennent flous. Les décideurs ne sont pas les seuls à valider les objectifs et les programmes. Les professionnels, voire les usagers, peuvent participer à cette détermination et élaboration. L'expertise n'est pas exclusivement technique. Elle peut être d'usage. Les usagers comme les techniciens participent à la construction d'une certaine rationalité du plan ou du projet durable.

Une démarche itérative

La construction d'une planification par l'énoncé de stratégies et de projets à réaliser sur différentes échelles correspond aux démarches menées en Grande-Bretagne. Ces démarches nous enseignent que, pour planifier en profitant des qualités intrinsèques du projet, tels que son caractère dynamique, sa souplesse et son inventivité, il est nécessaire de jongler avec une série limitée de problèmes à résoudre et d'objectifs à atteindre. Ceci pour permettre la négociation entre partenaires et l'adéquation entre les enjeux, les ambitions et les moyens à mobiliser.

Au cours des années 2000, la restructuration de la péninsule de Greenwich dans le Grand Londres, a ainsi ouvert la voie à des modèles de régénération urbaine afin de redonner vie à de vastes emprises souvent gravement polluées et situées sur des sites miniers, sidérurgiques et industriels ou sur des zones portuaires. Pour mettre en œuvre ces projets, le consultant Yeang Llewelyn-Davies a conçu l'*Urban Design Compendium*, pour le compte de l'*English Partnerships*, agence nationale chargée du renouvellement urbain. Ce compendium, riche en indications, illustrations et recommandations s'est donné pour objectif de fournir un guide de bonnes pratiques afin de maximiser qualitativement la production de la ville. Avec l'*Urban Design Compendium*, l'auteur est à la recherche de notions simples telles que les *key aspects* qui permettent d'éclairer des situations et de «*réfléchir sur les espaces publics pour créer des lieux confortables, sûrs, dotés d'identité propre et attirants ; d'enrichir l'existant, d'étudier et de développer les connections, de travailler avec l'environnement et le paysage ; de travailler à la mixité des usages et des formes ; de surveiller la rentabilité des investissements et préparer les mutations.*» (Llewelyn-Davies, 2000, p. 12)

L'auteur propose une prise de connaissance du territoire révélant son organisation avec des points de vue et des tableaux représentant les mutations urbaines en cours. «*Il s'agit d'un travail qui demande de nombreuses rétroactions et itérations, des réévaluations continuelles et des corrections.*» (Llewelyn-Davies, 2000, p. 111) Dans cette démarche de *feedback loops and iteration*, Llewelyn-Davies

montre que par itérativité, le territoire est décrit, décomposé, discuté, puis reconstruit. Il s'agit d'aborder le territoire avec la volonté d'ouvrir et d'interroger, et non pas de figer et de fermer, pour organiser, dans le temps et dans l'espace, des interventions qui peuvent être de différentes natures et qui ont comme objectif une transformation du territoire.

Aujourd'hui, l'itérativité est recherchée dans la planification territoriale pour le positionnement des projets contemporains dans un système visant la durabilité et donc l'évolutivité. «*A tout moment, des éléments de conception peuvent interférer, influencer, voire réorienter le parti général du projet*.» (Michelin, 2006, p. 15) L'exploration du territoire, l'interprétation, la construction de scénarios de transformation se développent comme dans le tableau de Marcel Duchamp, *Nu descendant un escalier* de 1920, où le mouvement est donné à voir et à penser. Nous pouvons saisir sa trajectoire et en même temps la reconstruire, si nécessaire.

Les aménageurs et les urbanistes apprennent à remonter dans la construction de leur pensée pour intégrer de nouvelles demandes et de nouvelles données. Pour les professionnels, ces nouveautés à intégrer sont parfois perçues comme des corps étrangers, mais progressivement, ils initient une déconstruction de leur travail avec des allers-retours et des corrections pour assurer la construction d'un développement territorial collectif.

Pour permettre cette itérativité constante, les aménageurs et urbanistes contemporains s'appliquent à développer des modes de représentations qui expriment une idée en cours de construction et nécessairement incertaine. La construction de représentations graphiques est nécessaire, car «*dire, comme le font certains, que tout est dans la négociation et qu'il est inutile de dessiner des plans, est démagogique. Si l'urbaniste ne dessine pas le territoire, d'autres le feront à sa place*» (Mangin, 2008, p. 64). Les urbanistes cherchent, par le projet dessiné, à évaluer sa compatibilité avec les structures matérielles et physiques du territoire et à faire partager ses potentialités, ses virtualités à l'ensemble des acteurs, cependant ils choisissent désormais de s'éloigner d'une illustration idéalisée qui ne se réalisera pas en l'état.

L'itérativité oblige aussi à une singularité des propositions exprimées : la part d'inventivité et d'inédit dont le projet se trouve toujours porteur est mise au service de la planification territoriale. Les aménageurs et les urbanistes acceptent de se livrer à une exploration ouverte, laissant de côté tout recours à une sorte de fonctionnalisme porteur d'automatismes, excluant le mimétisme intempestif, la logique répétitive ou les réflexes aménageurs. En conséquence, avec l'énonciation de stratégies de transformation du territoire, il n'y a pas recherche de vérité, mais recherche de sens à donner à l'action. Il n'est pas nécessaire de rechercher une logique de la preuve et de

la confirmation, mais une dynamique de recherche de potentialités et de directions collectivement acceptables. L'énoncé des axes stratégiques et le dessin des projets sont confrontés avec d'autres points de vue, avec les attentes des habitants, avec la commande des élus. En effet, la volonté d'habiter des villes durables amène les populations à rejeter des solutions simplistes telles que la décroissance qui exigerait trop de contrôle ou la surcroissance qui nierait leur prise de conscience écologique et leur préoccupation envers les ressources énergétiques. «*Les familles* (françaises interrogées) *rejettent les deux extrêmes qui seraient aussi négatifs l'un que l'autre.*» (Moussaoui, 2007, p. 115) L'itérativité, par ses allers et retours, par sa nécessité de dialogue oblige à négocier et à expliciter des enjeux crédibles pour valider les orientations. Les axes stratégiques sont négociés et actés s'ils sont pertinents et cohérents dans l'espace et le temps, s'ils sont efficaces au regard de l'état de la situation initiale et s'ils sont opportuns entre eux dans leurs interactions pour le développement durable du territoire.

4.4 Conclusion

En Europe, les démarches de planification urbaine, d'abord imposées par les acteurs des administrations publiques centrales des Etats, élaborées et mises en œuvre de manière linéaire pour répondre aux besoins de l'*urban expansion*, sont devenues, avec le développement des politiques urbaines contractuelles et la diffusion des démarches de projets d'*urban regeneration* dans les années 1980, des démarches négociées entre de multiples acteurs et itératives dans leur élaboration et mise en œuvre.

Ainsi, aujourd'hui, face à la complexité croissante des problèmes à traiter et à l'incertitude quant au devenir des territoires urbains, les acteurs de l'urbain, et plus particulièrement les urbanistes, tendent à remplacer la démarche mono-orientée vers des actions essentiellement spatiales ou sociales et la démarche linéaire des projets ou des plans par un urbanisme global et itératif où les étapes ne sont plus strictement séquencées et placées dans un ordre immuable et un urbanisme négocié où chaque étape structurante est débattue et validée par les acteurs.

Les urbanistes européens travaillent désormais à partir d'un ensemble commun de travaux de recherche et de démarches de projet reconnues pour leur exemplarité. Ils sont tous à la recherche d'un renouvellement des représentations de la ville et d'un changement dans leurs modes de faire et de gérer la ville et le territoire. Dans cette recherche, le projet urbain comme la planification territoriale ne sont plus censés fournir des solutions

achevées ; mais ils constituent des cadres dans le processus de résolution des questions urbaines. Ils prennent en compte les réalités environnementales et participent à la construction *des villes durables pour une petite planète* (Rodgers, 2000).

Bibliographie

Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R., (2003) « Strategic spatial planning and regional governance in Europe », in *Journal of the American Planning Association*, vol. 69, n° 2, pp. 113-129.

Bohigas O. (1993) *Barcelona, espacio público*, Adjuntament de Barcelona. Barcelone.

Boltansky L. et Chiapello E. (1999) *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.

Boutinet J-P. (1993) *Anthropologie du projet*, PUF, Paris.

Callon M. (1997) « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe, vol 1, Les acteurs du projet architectural et urbain*, PCA, Paris, pp.169-174.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.

Castro R. (2005) « Reconstruire et démolir », in Masboungi A. (sous la dir.) *Régénérer les grands ensembles*, La Villette, Paris, pp. 23-24.

Castells M. et Godard F., (1974) *Monopolville*, Mouton, Paris.

Choay F. (1965) *L'Urbanisme. Utopies et réalités*, Le Seuil, Paris.

Choay F. (1993) « Le règne de l'urbain et la mort de la ville » in *La ville, art et architecture en Europe, 1872-1993*, catalogue de l'exposition, Beaubourg, Paris, pp. 26-35.

Chombart-de-Lauwe P-H (1965) *Des hommes et des villes*, Payot, Paris.

Duarte P. avec la collaboration de Louvet A-M. (2001) *Atelier photographique et sociologique : production d'un «point de vue commun» sur les quartiers Ouest de la ville d'Echirolles*, Ville d'Echirolles-mission politique de la ville, Echirolles.

Duarte P. (2008) « Expertise habitante et projet de renouvellement urbain. L'atelier photographique et sociologique des quartiers Ouest d'Echirolles », in *Les Annales de la Recherche Urbaine : Thème Libre*, Paris, n° 105, pp. 73-80.

Duarte P. et Novarina G. (1995) *La contractualisation dans la politique de la ville. Réagencements des pouvoirs et confrontation des modes d'action publique. Deux études de cas : Chambéry et Valence*, CRESSON, Grenoble.

Duarte P. et Novarina G. (2001) *Devenirs d'une friche urbaine. L'usine Lustucru à Grenoble*, Textuel, Le Génie associatif, 10 portraits, Paris.

Duarte P. et Novarina G. (2001) *Regards associatifs sur la ville et ses territoires*, CRESSON, Grenoble.

Forester J. (1994) « Bridging interests and community : advocacy planning and the challenges of deliberating democracy », in *Journal of the American Institute of planners*, vol. 60, n° 2, pp. 153-158.

Godard F. (coord.) (1997) *Le gouvernement des villes*, Descartes & Cie, Paris.

Grosjean M. et Thibaud J-P. (2001) *L'espace urbain en méthodes*, Parenthèses, Marseille.

Grumbach A. et Vidler A. (1998) *Antoine Grumbach*, Beaubourg, collection Jalons, Paris.

Jessen J., Meyer U., Schneider J. (2008) *Stadmachen : Urbanitat und Planungskultur in Europa ; Barcelona, Amsterdam, Almere, Manchester, Kopenhagen, Leipzig, Sarajevo, Zurich*, Krämer, Stuttgart.

Klouche D. (2007) « Pour l'urbanisme de recyclage », *Urbanisme*, Hors série n° 30, pp. 17-19.

Koolhaas R. *et al.*, (2000) *Mutations*, ACTAR, Arc en Rêve, Bordeaux.

Ledrut R. (1968) *L'espace social de la ville. Problèmes de sociologie appliquée à l'aménagement urbain*, Anthropos, Paris.

Llewelyn-Davies Y. (2000) *Urban Design Compendium*, English Partenaireships, The Housing Corporation, Londres.

Mangin D. (2008) *Concevoir des villes plus hétérogènes*, Le Moniteur, pp. 64-67.

Mangin D. et Panerai P. (1999) *Projet urbain*, Parenthèses, Marseille.

Masboungi A. (2002) *Projets urbains en France*, Le Moniteur, Paris.

Michelin N. (2006) *Avis, propos sur l'architecture, la ville, l'environnement*, Archibooks, Paris.

Moussaoui I. (2007) « De la société de consommation à la société de modération », in *Les Annales de la Recherche Urbaine : La ville dans la transition énergétique*, Paris, n° 103, pp. 112-119.

Novarina G. (2003) *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Anthropos, Paris.

Novarina G., Ambrosino C., Cogato-Lanza E., Roux J-M., Sadoux S., Seigneuret N. et Vayssière B. (2007) *Projets urbains en Europe*, Rapport de recherche pour le PUCA, Grenoble.

Pinson G. (2006) « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », in *Revue Française de science politique*, vol. 56, n° 4, pp. 619-651.

Randet P. (1981) « De l'urbanisme et de l'aménagement du territoire », in CRU *Trente-cinq ans d'urbanisme*, pp. 11-12.

Rodgers R., Gumuchdjian P., (2000) *Des villes durables pour une petite planète*, Le Moniteur, Paris.

Rossi A. (1984) *L'architecture de la ville*, L'Equerre, Paris.

Schön D.A. (1979) "Generative metaphore : a perspective on problem-setting in social policy", in Orton, A. (éd.). *Metaphore and Thought*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 137-163.

Seigneuret N., Novarina G., Duarte P. et Roux J-M. (2008) *Réflexion sur les outils du projet à grande échelle. Habiter les berges*, IUG, UMR PACTE, BRAUP, Grenoble.

Seigneuret N. avec la collaboration de Berne J. AGEPAR (1995) *Livre blanc du Schéma Directeur de la Plaine de Valence.* Valence.

Seigneuret N. (1998) *Projet urbain pour la Ville d'Annonay*, Annonay.

Seigneuret N. avec la collaboration de Duminy J. Iframa et Jeanneret J. IUG (1999) *Démarche de concertation avec les Collectivités locales de la Moyenne Vallée du Rhône et du Grand Sud Est*, Lyon.

Seigneuret N. avec la collaboration de la Communauté de Communes du bassin d'Annonay, (2000) *Schéma Directeur des communes du pays d'Annonay*. Annonay.

Soulet A., Goux-Baudiment F. et de Courson J. (2008) *Quiz pour conduire un exercice de prospective territoriale*, Certu, Lyon, pp. 87-99.

Toussaint J-Y. et Zimmermann M. (sous la dir.) (1998) *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, Belgique.

II

Déconstruction et recomposition : les enjeux de la planification en Europe

La deuxième partie de l'ouvrage vise à illustrer les enjeux de la planification territoriale, identifiés dans la première partie, à partir du cas de quatre pays européens ; l'Angleterre, l'Allemagne, la France et l'Italie. De ces expériences en matière de planification territoriale émergent de nouvelles interrogations et représentations propres aux échelles spatiales d'intervention, aux modes de gouvernance et aux outils de planification mis en œuvre. L'article de Gilles NOVARINA, *Planification territoriale et fédéralisme en Italie* présente les nouvelles articulations entre le plan territorial, le plan d'urbanisme et les projets urbains. A partir de l'exemple de différentes régions, l'auteur explique le regain d'intérêt pour la planification des aires vastes. Ces régions organisent ainsi les rapports entre les différents échelons de gouvernement territorial sur la base des principes de subsidiarité et de coopération. La contribution de Stephen HALL, *Spatial strategies et renaissance urbaine en Grande-Bretagne*, insiste sur les transformations durant les gouvernements travaillistes de Blair et Brown (1997-2010) du système de planification en Angleterre plus stratégique et intégré, en d'autres termes le *spatial planning*. Ce concept traduit l'évolution dont ont fait l'objet les périmètres de la gouvernance urbaine et qui a valorisé en particulier l'échelle régionale aujourd'hui remise en question. Or le sens donné au paradigme de planification reste encore changeant dans ce pays. Des conflits et enjeux découlant d'un attachement aux périmètres et aux formes de gouvernance territoriale existants rendent difficile l'émergence de nouveaux périmètres d'action, comme celui de la *city region* (aire urbaine), périmètre de vécu (et non périmètre administratif proprement dit) censé représenter un territoire composé de nouvelles réalités socio-économiques surpassant les limites municipales. Klaus KUNZMANN, dans sa contribution *Planification prospective pour une région (non) métropolitaine : l'exemple de la Ruhr*, aborde la question de la planification régionale dans un contexte de transformation et de modernisation d'un grand territoire marqué par un passé industriel lourd. Malgré des efforts ininterrompus depuis les années 1980 vis-à-vis de la promotion du concept de métropole polycentrique et de développement d'un schéma de cohérence régionale en matière d'occupation des sols, la situation économique générale de la *région Ruhr* n'a pas véritablement changé. La quête d'une stratégie de coopération régionale d'une part, et l'absence de volonté politique et le manque de pouvoir institutionnel de la région Ruhr d'autre part, sont le propre des stratégies actuelles de revitalisation et de construction de la compétitivité nationale et internationale de ce vaste territoire. La contribution de Gabriel JOURDAN, *Le système français de planification à la recherche de la cohérence territoriale* met en évidence l'évolution récente du système de planification français depuis les années 2000. Cette évolution

se caractérise d'un côté par la prise en compte de l'impératif de développement durable (la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la préservation de la biodiversité) et la nécessité d'une meilleure coordination des politiques publiques urbaines par rapport aux différentes échelles territoriales. L'article illustre cette problématique de planification territoriale française par la description de deux dispositifs de régulation, le « schéma de cohérence territoriale » d'une part et le « plan local d'urbanisme » d'autre part. En découle un constat quant à la nécessité de créer des instruments de planification supracommunaux de niveau régional ou départemental, tels qu'ils existent en Allemagne.

5

Planification territoriale et fédéralisme en Italie

Gilles Novarina

Après avoir lancé au tout début des années 1970 une réforme de régionalisation, l'Italie s'est engagée à fin des années de 1990 dans un processus de réorganisation institutionnelle et administrative la conduisant progressivement vers un régime de type fédéral. La loi 142/1990 *Sull'ordinamento delle autonomie locali*, en introduisant l'élection des maires et des présidents des provinces au suffrage universel direct, renforce le poids des exécutifs locaux dans un pays où le système proportionnel conduit à une prépondérance du Parlement sur le gouvernement. Par la suite, les lois Bassanini[20], puis la modification du titre 5 de la seconde partie de la Constitution, approuvée en octobre 2001 par référendum, amènent une large redistribution des compétences et des fonctions administratives (moyens en personnel, ressources financières) au profit des autorités régionales. Mais le processus de réforme engagé ne doit pas conduire à une trop forte centralisation des pouvoirs à l'échelon régional. C'est pour cette raison qu'il a été prévu que les régions rétrocèdent aux autorités locales une partie des compétences qui

[20] Parmi ces textes législatifs et réglementaires, il faut citer la L59/1997, la L127/1997 et le décret du 31 mars 1998 qui règlent l'attribution des fonctions administratives ayant trait au gouvernement du territoire aux régions et aux autorités locales.

leur ont été attribuées. Le gouvernement du territoire est en effet partagé entre différents échelons du territoire en application des deux principes de subsidiarité et de coopération.

5.1 Subsidiarité et coopération comme fondements du gouvernement du territoire

La Constitution réformée définit les domaines de compétences, qui relèvent exclusivement de l'Etat[21] et ceux qui sont partagés avec les régions[22]. Les compétences régionales de gouvernement du territoire couvrent donc la programmation du développement économique et social, la planification territoriale, l'urbanisme, les déplacements, la mise en valeur du patrimoine et de l'environnement et la gestion de la quasi-totalité des services publics locaux que ceux-ci aient un caractère administratif ou industriel et commercial.

Mais les régions ne gouvernent pas, seules, leur territoire. En effet, elles en organisent l'administration par l'intermédiaire des provinces et des communes[23]. Les régions doivent donc rétrocéder aux autorités locales une partie des compétences que l'Etat leur a transférées, en application d'un principe de subsidiarité, qui règle les rapports entre Etat et régions d'une part, entre région et autorités locales de l'autre. Ce principe, dont l'origine remonte à la pensée des théoriciens du fédéralisme de la fin du 18e siècle, a été introduit par la Traité de Maastricht (1993) pour réguler les rapports entre l'Union européenne et les Etats qui en font partie. Il est explicitement repris par l'article 4 de la loi Bassanini (L59/1997) : la répartition des compétences est fondée sur l'attribution aux communes et aux provinces d'un ensemble de devoirs et de responsabilités administratives (« *una generalità dei compiti e delle funzioni amministrativi* ») en fonction de la dimension de leur territoire respectif et ce à l'exclusion des responsabilités dont l'exercice est incompatible avec cette dimension. Par ailleurs la volonté de laisser assumer aux familles, aux associations et aux communautés leurs propres respon-

[21] Politique extérieure, immigration, défense et sécurité, justice, monnaie et réglementation de la concurrence, organisation politique et administrative de l'Etat, prévoyance sociale, normes générales en matière d'éducation, tutelle du patrimoine naturel et culturel.

[22] Relations avec l'Union européenne, droit du travail, éducation et formation professionnelle, recherche et innovation, santé publique, gouvernement du territoire, transports, ports et aéroports, distribution de l'énergie, mise en valeur du patrimoine naturel et culturel, sport et culture, développement économique, organisation du crédit bancaire, alimentation.

[23] Disposition déjà prévue à l'article 3 (« *rapporti tra regione e enti locali* ») de la L142/1990.

sabilités de nature sociale conduit à privilégier l'autorité publique territorialement et fonctionnellement la plus proche des citoyens. Un partage des responsabilités se dessine ainsi progressivement : les régions sont en charge de l'élaboration des objectifs généraux de programmation économique et sociale, alors que les communes et les provinces participent à la mise en œuvre de ces objectifs à travers l'adoption de plans et de projets.

L'adoption du principe de subsidiarité va à l'encontre d'une répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivité territoriale des blocs, appliquée en France suite à l'adoption de la loi du 2 mars 1982 et les lois sur le transfert des compétences qui l'ont suivie. Alors que ces lois françaises postulent que chaque niveau de collectivités territoriales est responsable de l'intégralité des pouvoirs et des responsabilités dans un domaine donné et qu'il n'y a pas – en théorie au moins – tutelle d'une collectivité sur les autres collectivités, les lois Bassanini admettent au contraire le principe que les fonctions administratives sont partagées entre la région, les provinces et les communes. Si la région joue un rôle de chef de file, elle doit associer les autorités locales aux démarches de programmation et de planification concernant l'intégralité du territoire régional. De même elle a son mot à dire sur les plans et les projets, même lorsque ceux-ci ne concernent que le territoire d'une province, voire d'une seule commune. Le principe de subsidiarité a comme corollaire celui de coopération entre les différents échelons de gouvernement du territoire.

En France, il existe une volonté, largement répandue parmi les décideurs politiques français, de faire coïncider le territoire vécu par les acteurs économiques et sociaux, les découpages institutionnels et l'aire de mise en œuvre des politiques publiques. Analyser le fédéralisme italien en cours de constitution conduit à remettre en cause ce postulat : pour chacun des programmes d'action ou des projets qui constituent une politique publique, il existe un territoire d'intervention qui implique un nombre élevé d'institutions et d'acteurs privés. Le gouvernement du territoire s'apparente donc à un processus d'échanges et de confrontations entre une pluralité de sujets publics et privés. Cela est d'autant plus vrai dans les territoires métropolitains depuis l'échec de la création (prévue par la L142/1990) de *città metropolitane* (villes métropolitaines) dans les agglomérations de Bari, Bologne, Florence, Gênes, Milan, Naples, Rome et Turin.

L'adoption, par les lois Bassanini et la réforme de la Constitution, des principes de subsidiarité et de coopération pour réguler les rapports entre Etat, régions et autorités locales puis la mise en œuvre de ces mêmes principes dans le cadre de législations régionales amène tout naturellement à une remise en cause du système de planification territoriale existant jusque-là.

5.2 Transformations des systèmes de planification territoriale

L'instauration des premiers plans d'urbanisme en Italie remonte au régime fasciste qui, avec l'adoption de la loi n° 1150 du 17 août 1942, prévoit de doter les principales villes d'un Plan régulateur général. Il faut attendre la régionalisation amorcée à partir de 1969 pour que soit envisagé un développement de la planification territoriale à l'échelon de la région puis de l'agglomération (expérience dans quelques régions du nord des *comprensori* qui sont des sortes de groupements de communes). L'existence de plusieurs échelons de gouvernement du territoire amène des universitaires et des professionnels à réfléchir aux relations qui existent entre ces échelons à l'intérieur de ce qui est désormais convenu d'appeler le système de planification territoriale.

Le sistema a cascata

Le *sistema a cascata* est théorisé par Giovanni Astengo, professeur à l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, fondateur de l'enseignement de l'urbanisme en Italie, responsable de l'Istituto Nazionale di Urbanistica et directeur de la revue *Urbanistica*. Ce dernier occupe aussi, de 1975 à 1980, la fonction d'assesseur à la Région Piémont et, à ce titre, est l'auteur de la LR 56/1977 «*tutela e uso del suolo*», qui est encore aujourd'hui considérée comme un modèle de législation en matière d'urbanisme (Giaimo et Giudice, 2000).

Ce système est fondé sur l'existence de trois échelons de planification, auxquels sont attribuées des tâches spécialisées. La région est en charge de l'élaboration du Programme de développement régional, les *comprensori*, des Plans de coordination et les communes, des Plans régulateurs généraux (équivalents de nos plans locaux d'urbanisme). Le processus de planification est donc descendant et séquentiel. Il passe par différentes étapes (à chacune desquelles correspond la production d'un document particulier), au cours desquelles se réalise cette curieuse alchimie qu'est la transformation d'objectifs de programmation (intentions affichées dans un document et faisant l'objet de promesses de financement) en prescriptions urbanistiques (règles ayant trait à l'organisation du territoire physique et à sa gestion).

Ce système a un caractère hiérarchique. L'échelon supérieur, à travers l'adoption de lois ou de règlements, établit des contraintes juridiques que les échelons inférieurs doivent respecter. L'échelon supérieur qu'est la ré-

gion exerce par ailleurs un contrôle sur les décisions des autorités locales, puisque c'est lui qui approuve les Plans régulateurs généraux et les Plans particuliers. Dans un processus de décision à l'intérieur duquel chaque échelon dispose d'une autonomie d'action, la coordination se fait selon des procédures qui sont définies a priori et qui sont fondées sur le respect de normes et de règles juridiques.

Ce système hiérarchique fait l'objet d'une mise en œuvre très partielle. Rares sont en effet les régions qui mènent à bout leur plan territorial et l'expérience des *comprensori* se limite au Piémont et dans une moindre mesure à la Lombardie. Paradoxalement, comme dans de nombreux autres pays européens, alors que l'accent est mis sur la cohérence de l'aménagement du territoire, ce sont les communes qui prennent l'initiative, en l'absence d'orientations venant des échelons supérieurs, et qui mettent à l'étude leur Plan régulateur général, conduisant ainsi à une véritable municipalisation de l'urbanisme.

Vers un processus de planification fondé sur la coopération ?

Il faut attendre l'adoption de la loi Galasso[24] sur la protection et la mise en valeur des paysages, puis de la loi 142/1990 qui prévoit que les provinces élaborent un Plan territorial de coordination et enfin des lois Bassanini, pour que l'on assiste à une relance de la planification territoriale. Cette relance va de pair avec une transformation du contenu même des plans comme des relations entre les échelons de gouvernement du territoire.

L'adoption du principe de subsidiarité, pour réguler les rapports entre région et autorités locales, est incompatible avec le maintien du système *a cascata* qui, depuis le début des années 1980, fait l'objet de la part des élus, comme des professionnels de l'urbanisme, de nombreuses critiques qui portent sur son manque de flexibilité et d'adaptabilité. La planification doit donc nécessairement abandonner son caractère hiérarchique et séquentiel. Elle doit être fondée sur l'interaction et les allers-retours entre les différents échelons de gouvernement du territoire. Communes et provinces ont leurs mots à dire sur le plan régional, comme la région sur les plans provinciaux

[24] La L431/1985 soumet à protection toute une série d'espaces naturels (littoral, rives des cours d'eau, montagne, parcs et réserves, glaciers, forêts, zones humides, volcans, zones d'intérêt archéologique). Les régions déterminent le contenu des mesures de sauvegarde ou de mise en valeur et adoptent soit un *piano paesistico*, soit un *piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali*.

et communaux. De plus, les acteurs publics ressentent la nécessité d'une participation du monde économique et des associations à l'élaboration et la mise en œuvre des choix. S'il n'y a plus spécialisation fonctionnelle des différents échelons de gouvernement du territoire, il convient de rechercher des modalités de coordination a posteriori, fondées sur l'échange et la confrontation, ce qui suppose une acceptation de la possibilité de conflits. Cette coordination peut prendre deux formes différentes :

- la compétition entre projets émanant d'acteurs publics ou privés (dans ce cas confiance est faite aux ajustements automatiques qui résultent de cette concurrence) ;
- la coopération dans le cadre de *tables* de négociation pouvant prendre des formes différences (et dans ce cas, on insiste sur l'importance de l'énonciation des projets, de la délibération et de la négociation dans la formulation des accords) (Bobbio, 2004).

Les lois nationales ont donc instauré les outils (Conférences de service et Accords de programme) qui peuvent constituer le cadre d'une telle négociation. Dans un système quasi fédéral, la mise en œuvre des orientations et des principes généraux fixés par les lois nationales passe nécessairement par l'adoption de lois régionales. Les lois Bassanini prévoient donc qu'il revient aux régions de préciser les missions et les tâches d'administration qui sont déléguées aux autorités locales et celles qui leur reviennent, comme il leur incombe de définir les modalités d'application des Accords de programme à la planification territoriale. Or en la matière, les stratégies régionales sont diverses voire contradictoires.

5.3 Stratégies régionales de gouvernement du territoire

Nombreuses sont les recherches italiennes qui dressent une typologie de ces stratégies (Istituto Nazionale di Urbanistica, 1999). En croisant les résultats de ces travaux, on peut distinguer trois types de stratégies : les stratégies de résistance, de recherche de flexibilité et de réforme.

Résistance au changement

Cette stratégie est notamment adoptée par les régions du nord-ouest de l'Italie, celles qui sont marquées par un certaine influence française, comme

le Piémont ou la Vallée d'Aoste. Le Piémont, bien qu'une nouvelle loi soit en discussion depuis des années, n'a toujours pas modifié la LR 56/1977 et la région conserve un pouvoir de contrôle des plans de compétences provinciale ou communale. Il s'est doté en 1997 d'un Plan territorial régional, qui fixe le tracé des grandes infrastructures, définit les systèmes environnementaux à sauvegarder, identifie les biens culturels à protéger et délimitent une série de secteurs géographiques (bassin du Pô, zone centrale des collines, Valle di Susa concernée par la future ligne d'*alta velocità*, lacs, aire métropolitaine turinoise) où le plan régional doit faire l'objet d'approfondissements. La stratégie à l'œuvre est toujours et encore de partir de l'échelon régional pour aller vers l'échelon local. Le second Plan territorial régional (2009) insiste sur l'importance des objectifs stratégiques en lien avec des politiques sectorielles (mobilité, paysages, développement local, équipements et services), objectifs qui sont déclinés à la fois au niveau de l'ensemble du territoire régional et à celui de milieux d'intégration territoriale (*ambiti di integrazione territoriale*) de taille inférieure à la province. Les Plans territoriaux régionaux sont désormais présentés comme des cadres de référence stratégiques et leur contenu est trop imprécis pour encadrer l'action des communes. Leur mise en œuvre passe par la production de documents intermédiaires, qui peuvent être soit les Plans territoriaux de coordination provinciale, soit des plans paysagers, soit des projets opérationnels ; la région regroupe sous le même vocable de «*pianificazione di area vasta*», les différents documents intermédiaires (Regione Piemonte, 2004).

Dans un tel contexte, marqué par la volonté de préserver le *sistema a cascata* sinon dans son intégrité du moins dans ses grandes lignes, la planification provinciale peine à trouver sa place. Le rôle de coordination de l'action des communes, que la Loi 142/1990 assigne au plan provincial, entre en contradiction avec les initiatives de la région en matière de planification d'*area vasta*. Les provinces se sont cependant engagées dans une démarche de planification et en 2009 sept sur huit avaient approuvé leur plan. On assiste aussi à une multiplication voire à une concurrence des actions à l'échelon intermédiaire, à l'initiative soit de la région, soit des provinces, dans le cadre de démarches à caractère sectoriel ou global.

La planification piémontaise conserve, pour partie au moins, un caractère «*urbanistico-conformativo*» (Fabro, 2003, pp. 57-60) parce que les plans territoriaux sont pensés comme des «*grands plans régulateurs*» définissant les conditions d'usage des sols et les plans communaux qui doivent se conformer à ces plans territoriaux. Mais cette conception de la planification entre en contradiction avec les grands projets d'urbanisme opérationnel qui se développent selon une logique autre, notamment dans la métropole

turinoise. Cette dernière doit faire face, à la fin des années 1980, à une crise de l'industrie fordiste (notamment de la Fiat), crise qui entraîne un déclin démographique et l'apparition de vastes friches industrielles. Pour mettre en œuvre une stratégie de reconversion et de requalification, il convient d'impliquer l'ensemble des acteurs de la société civile et de mobiliser les capacités d'investissements du public et du privé. L'implication de ces acteurs est acquise lors de l'élaboration puis de la signature en 2000 d'un plan stratégique dont l'animation est confiée à l'association *Torino Internazionale*. La région s'engage donc dans la réalisation de grands projets (sur la *Spina centrale* notamment) qui ont été identifiés par la Ville de Turin lors de l'élaboration de son Plan régulateur général (1992) et qui réussissent à trouver enfin un débouché dans le cadre des travaux préparatoires aux Jeux Olympiques de 2006. Un second plan stratégique, élaborée en 2006 au niveau non plus de la seule ville-centre mais au niveau de l'aire métropolitaine, cherche à consolider les transformations acquises à l'occasion des Jeux Olympiques, dans l'objectif de favoriser la transition entre la ville industrielle et la métropole de création et de diffusion de la connaissance. Il met l'accent sur les relations entre développement économique et transformations territoriales.

Une contradiction existe entre le caractère innovateur des démarches stratégiques menées à l'initiative de la Ville de Turin et dans une moindre mesure de la région (à l'occasion notamment de son second Plan territorial) et le maintien du caractère hiérarchique du système de planification territoriale aujourd'hui encore en vigueur dans le Piémont. Les discussions en cours au sein des différentes forces politiques qui constituent les majorités qui se sont succédé à la tête de la région, pourraient déboucher à terme sur une modification de la loi régionale allant dans le sens d'une plus grande coopération entre autorités régionales et locales en matière de planification.

Recherche de flexibilité et planification stratégique

La Lombardie, région dirigée de longue date par une majorité de centre-droite, prend prétexte des lois Bassanini pour impulser une volonté de dérégulation qui se traduit par un relâchement des contrôles exercés sur les décisions des communes d'une part, sur un assouplissement du contenu des plans territoriaux, comme des plans régulateurs de l'autre. La loi sur le *riordino delle autonomie*[25] remplace le Plan territorial régional par un simple

[25] LR 1/2000 du 5 janvier 2000.

Programme régional de développement qui a valeur de «*lignes générales en matière d'organisation du territoire*»[26]. La région intervient par ailleurs à travers des instruments à caractère sectoriel qui peuvent avoir un contenu prescriptif, à l'image par exemple des plans paysagers. Les communes obtiennent le pouvoir d'approuver le plan régulateur, ses *varianti* et les plans particuliers concourant à sa mise en œuvre. Tout au plus doivent-elles solliciter la province qui doit vérifier la compatibilité avec les orientations à caractère supracommunal, fixées par leur Plan territorial de coordination.

Cette volonté de dérégulation est reprise à son compte par la Ville de Milan qui cherche à innover dans l'adoption de nouveaux instruments lui permettant de mieux gérer les projets de transformations urbaines concernant les très vastes zones de friches présentes sur son territoire. La variante du Plan régulateur général, en application à Milan, date en effet de 1976 : elle prévoit notamment une action de rééquilibrage du développement en faveur de la périphérie et apparaît aujourd'hui comme la dernière tentative de mise en œuvre à Milan de ce que Giuseppe Campos Venuti appelle un urbanisme réformiste. Jusqu'à une date récente, les municipalités qui se sont succédé (dirigées par des majorités de gauche, de centre-gauche, puis de centre-droite) ne se sont pas attaquées à une révision du plan communal d'urbanisme. Plusieurs documents directeurs ont été produits, notamment le document directeur du projet *Passante* (1984), qui articule réorganisation du réseau ferré (métro, réseau régional du nord de Milan, réseau national) et requalification urbaine de grandes zones laissées en friche suite à l'abandon de la ville par de grandes entreprises industrielles. Plus récemment, conformément à une loi adoptée par la région[27], la commune de Milan a mis à l'étude un document d'encadrement qui doit permettre de fournir à l'administration municipale les moyens d'évaluer le bien-fondé et la pertinence de projets (les *programmes intégrés d'intervention*) qui peuvent émaner d'initiatives publiques ou privées. Ce document d'encadrement se contente de décrire la procédure d'évaluation des futurs projets et appelle de ses vœux leur localisation le long de deux axes de développement qui forment un «T» renversé (Comune di Milano, 2000).

La priorité est donc accordée par la Ville de Milan, comme d'ailleurs par la Lombardie, aux projets opérationnels, qui sont examinés dans le cadre d'appels à projet où l'élaboration et la mise en œuvre passent nécessairement par la construction de coopérations entre acteurs privés et publics.

[26] Article 3 de la LR 1/2000.
[27] LR9/1999 concernant la *disciplina dei programmi integrati di intervento*.

Lorsqu'il y a nécessité d'une transformation du plan régulateur pour permettre ces nouveaux projets, il y a recours en tant que besoin soit à la procédure des accords de programmes (projets ayant un caractère stratégique pour l'ensemble de la ville), soit à celle des *varianti parziali* (équivalent de la modification du Plan local d'urbanisme en France). Dans ce contexte de dérégulation, la ville-centre, dans un premier temps au moins, avec le soutien tacite de la région, s'accapare la quasi-totalité des projets de transformation urbaine. Dans un second temps, Milan doit composer avec les communes voisines en ce qui concerne des projets indispensables à son développement (ouverture d'un nouvel aéroport à Malpensa, transfert de la foire sur le territoire de la commune de Rhô) et une émulation se crée qui pousse les communes périphériques (on peut citer à ce propos l'expérience de l'*Agenzia Nord Milano*, regroupant d'anciennes communes industrielles, qui lance un Agenda 21, un plan stratégique et une série d'actions de reconversion des friches industrielles nombreuses sur leur territoire) comme les acteurs économiques regroupés parfois dans de véritables districts industriels (le district de la mode dans la Brianza), à lancer des initiatives qui entrent parfois en concurrence avec celles de Milan. La province de Milan (lorsqu'elle a été dirigée par des majorités de centre-gauche), après avoir tenté de proposer un modèle alternatif de planification d'inspiration réformiste, s'engage dans une démarche stratégique dont V. Fedeli rend compte dans cet ouvrage. En Lombardie, l'intervention publique est orientée vers un soutien à des actions de développement dont l'initiative revient principalement aux acteurs privés, plus particulièrement à ceux des secteurs de l'immobilier.

Dans un tel contexte, il ne peut exister une modalité unifiée de gouvernement métropolitain. Autour de projets particuliers concernant des territoires spécifiques se constituent des « *éléments de gouvernement métropolitain* » (Lanzani, 2004), qui sont autant de « *nouvelles formes de gouvernement hybride* » (Dente, 2004). Coexistent, voire entrent en concurrence, différents réseaux de sujets publics et privés qui concourent à la construction de projets ou de programmes d'action, dont l'envergure dépasse la simple échelle communale. Ces réseaux ont des configurations variées et par conséquent une ampleur différente. Alors que certains (Oliva, 2002) voient dans une telle situation un obstacle à une approche cohérente et intégrée de la planification territoriale, d'autres (B. Dente, 2004 ; A. Lanzani, 2004) craignent que l'émergence d'un nouveau sujet institutionnel métropolitain conduise à une dissolution partielle de ces réseaux et à une moindre implication des acteurs privés. Mais ce manque d'encadrement des initiatives privées est ressenti par les pouvoirs publics eux-mêmes qui, à partir de l'adoption en 2005 d'une nouvelle loi de gouverne-

ment du territoire[28], prennent l'initiative d'une relance de la planification. Le Plan territorial régional (2009) établit trois objectifs de développement (renforcer la compétitivité, protéger les ressources, rééquilibrer le territoire sur la base d'un modèle polycentrique) et identifie parmi les moyens pour arriver à de tels objectifs des programmes d'actions sectorielles, des mesures de protection contenues dans le plan paysager et le lancement de *Progetti territoriali d'area regionali* sur les secteurs géographiques à enjeux. Tout en desserrant les procédures de contrôle sur les décisions provinciales et communales en matière de planification, la nouvelle loi incite les communes, au premier rang desquelles la Ville de Milan, à se doter d'un Plan de gouvernement du territoire (*Piano di governo del territorio*) en lieu et place de l'ancien Plan régulateur général.

Réforme et co-planification

Les régions qui sont allées le plus loin dans le sens d'une refonte du système de planification territoriale, sont situées au centre de l'Italie. La Toscane a approuvé en 1995 – soit deux ans avant l'adoption au niveau national des lois Bassanini – une loi dans laquelle elle fait de la subsidiarité et de la coopération les principes qui doivent aider à fixer de nouvelles normes de gouvernement de son territoire[29]. Elle est suivie par d'autres. Les réformes engagées ont en commun : la transformation du Plan territorial régional en un document d'orientations, l'affirmation du rôle des provinces en matière de coordination des politiques locales, une plus grande liberté accordée aux autorités locales quant à l'approbation de leurs plans, une transformation du contenu même de ces plans et l'instauration d'instruments de négociation entre les différents échelons de gouvernement du territoire (Minucci, 2005). Elles diffèrent à propos du degré d'autonomie accordé aux communes et la nature du pouvoir de coordination confié aux provinces.

Le « modèle toscan »

La Toscane engage son système de planification territoriale dans une stratégie de soutien au développement local, stratégie fondée sur une valorisation

[28] *Legge per il governo del territorio*, n° 12, 11 marzo 2005.
[29] LR 5/1995 du 16 janvier 1995 *norme per il governo del territorio*.

des ressources territoriales (de nature non seulement économique et sociale, mais aussi environnementale et paysagère) propres à chacun des systèmes et sous-systèmes qui structurent la région (Gandolfi, 2000; Giovannoni, 2004).

Le Plan territorial régional est remplacé par un *Piano di indirizzo territoriale* (Plan d'orientation territoriale) qui fait l'objet d'une élaboration concertée avec les provinces et les communes dans le cadre de «*conférences interinstitutionnelles*» (De Luca, 2003). Ce plan, approuvé par le conseil régional le 25 janvier 2000, est un document de programmation présentant de manière coordonnée les politiques sectorielles ayant une implication sur le développement territorial. C'est donc un document de synthèse: synthèse des éléments de connaissance disponibles dans diverses études et plans, synthèse des actions et projets émanant des différents échelons de gouvernement du territoire, synthèse des politiques sectorielles régionales. C'est aussi un document qui se fixe comme objectif un *sviluppo sostenibile* – les Italiens traduisent littéralement l'expression anglaise de *sustainable development* qu'ils préfèrent à celle de développement durable – des différents systèmes territoriaux qui composent la Toscane.

Le PIT propose un «*cadre de connaissance*» fondé sur un découpage du territoire en quatre systèmes territoriaux qui sont l'Apennin, la plaine de l'Arno, la Côte et les Iles, la Toscane intérieure et méridionale. Il fixe des objectifs de développement pour chacun de ces systèmes territoriaux et assigne aux provinces la tâche d'identifier à l'intérieur de chacun de ces systèmes, des sous-systèmes ou systèmes locaux. Pour chacun de ces sous-systèmes, le plan territorial de coordination provincial établit un bilan des ressources environnementales, paysagères et anthropiques (économiques et sociales). C'est en référence à ce bilan que les provinces et les communes peuvent mener des évaluations des effets des actions contenues dans les plans.

Le PIT dresse la liste des «*invariants territoriaux*» qui sont une série de grands équilibres que les autorités locales doivent respecter lors de l'élaboration de leur plan. Ainsi doit être recherché un rapport correct entre fonction touristique et fonction résidentielle des centres-villes, un équilibre entre les différents modes de déplacements, la mixité fonctionnelle, comme est affirmée la priorité de la requalification des tissus urbains existants par rapport aux extensions urbaines. Enfin, le PIT établit des prescriptions ayant trait à la sauvegarde de l'environnement et des paysages et à la protection contre les risques naturels. Le second Plan d'orientation territoriale (2005), élaboré suite à l'approbation d'une nouvelle loi régionale[30], met l'accent sur

[30] LR 1/2005 «Norme per il governo del territorio».

le lien étroit qui doit exister entre plan territorial et programmation régionale, et établit une distinction entre la partie structurelle du plan (l'ensemble des invariants qui constituent le «*statut du territoire*») et la partie stratégique (les «*actes de gouvernement du territoire*»). Le statut du territoire est décliné selon quatre grandes orientations : donner forme à la «*ville polycentrique toscane*» en recherchant les complémentarités entre les différentes agglomérations qui la composent ; consolider la présence industrielle en Toscane ; établir un «*agenda*» des infrastructures à améliorer ; protéger et mettre en valeur les paysages de la côte et des collines. Les autorités locales et provinciales sont invitées à collaborer à la mise en œuvre de telles orientations et à justifier leurs choix et leurs projets au regard de ces grands principes. Les orientations (*indirizzi*), qui n'ont pas, à la différence des prescriptions, de caractère contraignant, ont néanmoins un statut juridique précis : les autorités locales n'ont pas l'obligation de les respecter, mais elles doivent les prendre en compte, les discuter, voire elles peuvent les contester, et ce sur la base d'une justification construite à partir d'arguments de nature scientifique ou technique.

Le Plan territorial de coordination provincial doit préciser les conditions de mise en œuvre de ces orientations régionales en tenant compte des demandes qui peuvent émaner des milieux locaux. Il se situe donc à l'articulation de l'échelon régional et de l'échelon local. En plus de ce contenu de programmation, il contient des prescriptions plus précises que celles du plan régional en matière de protection contre les risques d'une part, de sauvegarde de l'environnement et des paysages de l'autre. Dans bien des domaines, ces plans de coordination fournissent des indications souvent plus précises que bon nombre des schémas directeurs ou des schémas de cohérence territoriale.

Le Plan régulateur général, de responsabilité communale, est divisé en trois parties : le plan structurel qui rassemble les éléments de diagnostic et d'analyse (*cadre de connaissance*), les objectifs stratégiques de développement et d'organisation du territoire et les documents à caractère opérationnel que sont le règlement d'urbanisme et les programmes des interventions publiques (Giovannoni, 2001). De même que le Plan territorial de coordination est approuvé par la province, après que celle-ci ait recueilli l'avis de la région, le plan structurel est approuvé par la commune, après que celle-ci ait recueilli l'avis de la province. Le règlement d'urbanisme et le programme d'intervention sont de la seule responsabilité communale. Les deux lois régionales de 1995 et 2005 se traduisent donc par un assouplissement important des contrôles que les autorités régionales exerçaient sur les décisions des provinces et des communes. De plus, conformément aux

principes de subsidiarité et de coopération, des procédures sont mises en place, qui doivent permettre d'organiser la confrontation des points de vue émanant des différents échelons de gouvernement du territoire. Ces procédures consistent en la tenue de Conférences de planification et la signature d'*Accords de planification* qui doivent obtenir l'approbation des diverses collectivités publiques concernées.

Les transformations de l'urbanisme réformiste en Emilie-Romagne

Bologne et sa région constituent de longue date un des fiefs de l'urbanisme réformiste. Le fondateur de cette approche, Giuseppe Campos-Venuti, a été en effet dans les années 1970 successivement adjoint au maire puis assesseur régional. Il a donc marqué de son empreinte les stratégies de planification territoriale.

L'Emilie-Romagne, plus tardivement que la Toscane, s'engage dans une refonte de sa législation régionale et dans une réorganisation de son système de planification territoriale. La LR 20/2000[31] reprend à son compte les grandes lignes de la loi toscane : desserrement du contrôle que les autorités régionales exerçaient jusque-là sur les décisions des provinces et des communes ; renforcement du rôle de coordination du Plan territorial de coordination provincial ; dissociation du Plan de structure, du Règlement d'urbanisme et du Plan opérationnel communal, instauration d'instances et de procédures de concertation entre les différents échelons de gouvernement du territoire (Conférences de planification, Accords de planification, Accords territoriaux). Quelques différences sont à noter, qui ont trait à la conservation de la forme traditionnelle du Plan territorial régional qui est complété par un Plan territorial paysager et au pouvoir de contrôle accordé aux provinces sur les plans communaux.

Ce plan, approuvé quelques années avant l'adoption de la LR 20/2000, traite des paysages à partir d'une prise en compte des dynamiques écologiques et anthropiques qui expliquent leur transformation (volonté de dépasser les approches esthétiques fondées sur la seule perception). Il identifie les systèmes environnementaux (crêtes de colline, bois et forêts, zones agricoles, littoral maritime ou lacustre, rives des cours d'eau), les ensembles géographiques plus restreints présentant des caractéristiques naturalistes

[31] LR 20/2000 du 24 mars 2000 *Disciplina generale sulla tutella e l'uso del territorio*.

intéressantes et les éléments ponctuels du patrimoine naturel ou culturel. Pour chacun de ces systèmes ou éléments, il définit des principes de protection et de mise en valeur, qui doivent faire l'objet d'un approfondissement dans les plans provinciaux et communaux. Il comprend une cartographie accompagnée d'un appareil normatif.

En l'absence de refonte du Plan territorial régional, c'est aux provinces qu'il revient d'avoir pris les initiatives les plus significatives en matière de planification territoriale. Le Plan territorial de coordination de la province de Bologne (2004) propose une stratégie de rééquilibrage, qu'Alessandro Delpiano développe dans un article de cet ouvrage. Cette stratégie se décline selon trois axes : créer une structure polycentrique du territoire avec l'organisation des réseaux de transports publics ; restructurer les réseaux de grandes infrastructures de déplacement (notamment les autoroutes) dans une perspective d'amélioration de la desserte de l'agglomération d'une part, de rééquilibrage en faveur des transports collectifs de l'autre et mettre en valeur la nature et les paysages.

Prenant acte de l'échec du projet de constitution d'une *città metropolitana* à Bologne et du caractère limité des expérimentations qui suivent[32], la province se positionne comme l'autorité à même de suppléer aux défaillances de l'intercommunalité. Son projet est de prendre appui sur les initiatives des communes pour aider à la constitution d'une organisation polycentrique du territoire. Le polycentrisme est présenté comme une alternative à la tendance naturelle de diffusion de l'urbanisation : il est défini comme une « *diffusione concentrata* » ou mieux encore comme un « *decentramento sui centri esterni* » (Provincia di Bologna, 2005, p. 55). Il s'agit donc d'établir un débat avec les communes sur la localisation des pôles d'équipements et de services d'une part, des zones d'activités de l'autre. Il convient par ailleurs de favoriser des coopérations entre communes à une échelle plus réduite au moyen de trois instruments introduits par la LR 20/2000 : la Conférence de planification, les Plans structurels communaux élaborés de manière associée et les Accords territoriaux portant sur la localisation de parcs d'activités et la péréquation des ressources fiscales qui leur sont liées. La province tente par ce biais d'impulser un processus de co-planification avec les communes.

[32] Instauration en 1994 d'une Conférence métropolitaine qui réunit les communes et la Province

5.4 Planification structurelle et accords territoriaux

L'Italie adopte progressivement un régime fédéral, ce qui se traduit à la fois par une redistribution des compétences et des fonctions administratives entre les différents échelons de gouvernement et une réorganisation du système de planification territoriale. Les innovations législatives prises au niveau national, qui font de la subsidiarité et de la coopération les principes qui régulent les rapports entre les différents échelons de gouvernement du territoire, prennent toute leur importance lorsqu'elles s'articulent avec des stratégies régionales de réforme de la planification territoriale. Les régions, qui dans les années 1970 ont été à l'origine de l'urbanisme réformiste, la Toscane et l'Emilie-Romagne notamment, réussissent à construire les bases d'une co-planification, c'est-à-dire d'un processus de planification dans lequel interviennent de manière conjointe – et non plus à tour de rôle en fonction d'étapes définies a priori – les différents échelons de gouvernement du territoire. Cette intervention conjointe est rendue possible par la tenue de conférences interinstitutionnelles et la signature d'accords de nature contractuelle. Ces accords portent à la fois sur un diagnostic partagé des problèmes qui se posent au territoire (alimentation par l'ensemble des acteurs d'un cadre commun de connaissances) et l'élaboration d'objectifs ou d'orientations. Mais les stratégies de planification proposées débouchent – et c'est là une différence avec les démarches stratégiques – sur des plans fixant des préconisations ayant trait à la réorganisation du système de mobilité, à la localisation des équipements, des services et des activités dans la perspective d'une ville polycentrique, à la création de systèmes environnementaux. Elles s'attachent donc à identifier les éléments (les «*invariants territoriaux*») qui constituent la structure de l'organisation du territoire. Pour cette raison, les plans sont qualifiés de plans de structure pour les différencier des plans stratégiques.

Les autres régions italiennes, après une phase de réticences ou d'hésitations, adoptent au début des années 2000 de nouvelles lois qui vont elles aussi dans la direction d'une co-planification. Désormais, le territoire ne relève pas de la responsabilité d'un seul échelon de gouvernement. Les compétences sont partagées, ce qui rend nécessaire une intervention conjointe des communes, des provinces et de la région. Dans une telle perspective, les décideurs italiens, comme les professionnels de l'urbanisme, ont cessé de se passionner pour de nouvelles réformes du gouvernement métropolitain. Une partie d'entre eux se déclare favorable à une gouvernance territoriale, c'est-à-dire à un processus d'échange et de confrontation entre des institutions publiques et des acteurs privés, qui cherchent à poser des problèmes

en commun (diagnostic partagé) et à définir les actions qui permettront de les résoudre[33]. Cette gouvernance territoriale passe donc moins par la mise en place de nouvelles institutions que par l'élaboration de projets dont l'aire d'influence est plus large que le seul territoire communal. Ces projets et programmes complexes sont élaborés dans le cadre de processus de négociations qui débouchent sur des accords contractuels. Ces accords peuvent au besoin porter sur des modifications des plans territoriaux et des règlements qui les accompagnent.

Bibliographie

Bobbio L. (2004) « Istituzioni e trasformazioni territoriali : quale tipo di governo ? », in Indovina F. (sous la dir.) *Il territorio derivato*, Milan, Franco Angeli.

Comune di Milano (2000) (Assessorato allo sviluppo del territorio) *Ricostruire la Grande Milano*, Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali, Milan.

Dente B. (2004) « Capitale sociale, reti di governance e innovatività metropolitana », in *Territorio*, n° 29-30, pp. 107-111.

De Luca G. (2003) « Il PIT della Toscana : visione strategica concertativa versus regolamentazione top-down », dossier « I nuovi piani territoriali regionali in Italia : approcci, scenari, efficacia », in *Urbanistica*, n° 121, pp. 71-74.

Fabro S. (sous la dir.) (2003) « I nuovi piani territoriali regionali in Italia : approcci, scenari, efficacia », in *Urbanistica*, n° 121, pp. 57-60.

Giovannoni G. (2001) *Nuove esperienze di pianificazione communale in Toscana. Uno studio dei casi*, in *Urbanistica Quaderni*, n° 34.

Gandolfi C. (2000) « La riforma urbanistica toscana : cinque anni di sperimentazione », *Urbanistica*, n° 215, pp. 75-82.

Giovannoni G. (2004) *Governare il territorio. Una riflessione sul caso toscano*, Milan, Franco Angeli.

Giaimo C., Giudice M. (2000) *Giovanni Astengo nelle istituzioni pubbliche*, Istituto Nazionale di Urbanistica (Sezione Piemonte Valle d'Aosta), Regione Piemonte (Assessorato urbanistica e pianificazione territoriale), Turin.

Istituto Nazionale di Urbanistica (1999) Osservatorio Nazionale sulla Pianificazione di Area Vasta, *2° rapporto sullo stato dell'arte nella pianificazione provinciale*, 4ª Rassegna Urbanistica Nazionale, Venise.

[33] *« Il governo del territorio non si configura come un soggetto o un apparato, dotato di una propria visione dell'interesse generale e assistito da burocrazie specialistiche, ma piutosto come un processo di confronto e di scambio tra istituzioni pubbliche e anche soggetti privati »* (Bobbio L., 2004, p. 115)

Lanzani A. (2004) « Un'insolita rappresentazione per la governance della regione urbana lombardo-milanese »,in *Territorio*, n° 29-30, pp. 126-131.

Minucci F. (2005) *L'evoluzione del governo del territorio. Dalla logica dei commandi alle logiche condivise*, Turin, UTET Libreria.

Oliva F. (2002) dans le dossier « Urbanistica a Milano », in *Urbanistica*, 2002, n° 119.

Provincia di Bologna (2005) *Futuro metropolitano. Un progetto per il territorio bolognese*.

Regione Piemonte (2004) *Governare il territorio piemontese : ruoli, competenze e problemi*.

6

Spatial Strategies et Renaissance urbaine en Grande-Bretagne

Stephen Hall[34]

«Nous sommes actuellement dans une période des plus turbulentes pour la planification spatiale au Royaume-Uni. Depuis 2001, le cadre législatif et politique de la planification, en tant que service public du 21e siècle, a été sujet des réformes soutenues pour la moderniser.» (Allmendinger et Tewdwr-Jones, 2009, p. 75).

6.1 Introduction

Dans ce chapitre, nous nous intéressons aux réformes du système réglementaire de 1997 à 2010 visant à encadrer la production de plans, introduites par le gouvernement *New Labour* de Tony Blair et de Gordon Brown, arrivé au pouvoir en 1997.

Au Royaume-Uni, la planification a historiquement joué deux rôles. Le premier concerne la régulation de l'occupation des sols (*development control*) ; il s'agit d'une forme de planification passive et bureaucratique. Le second, de nature proactive, relève du développement territorial pris dans ses

[34] Article traduit par Stéphane Sadoux.

dimensions économiques, sociales et environnementales. Si la régulation de l'occupation des sols a toujours fait partie de la planification au Royaume-Uni, la question du développement s'est plus ou moins affirmée suivant les époques et les territoires (Bringley *et al.*, 1996).

A la fin des années 1990, Vigar et Healey (1999) observent que – malgré la mise en œuvre de certaines réformes – le système de planification s'est vu retirer son rôle de régulateur des transformations spatiales en raison de la fragmentation des processus de prise de décisions relatives aux investissements publics. A cela s'ajoute l'émergence d'un discours attentif à la qualité des *lieux* parmi les communautés politiques allant au-delà du système de planification réglementaire (par exemple dans le domaine du développement économique, de la régénération urbaine ou du transport).

Au cours des dix dernières années, la terminologie, les politiques et la pratique de la planification ont changé de telle sorte qu'une nouvelle forme d'aménagement de l'espace s'affirme. Celle-ci donne un rôle stratégique à la composition spatiale et intègre désormais l'ensemble des politiques publiques locales (Allmendiger et Tewdwr Jones, 2009), la dimension usagère et les processus participatifs (Gallent, 2008).

Le développement d'un *agenda* en matière de planification spatiale a été confronté à d'importants défis. Une large part des politiques spatiales du gouvernement (le développement régional, la régénération) est formulée et mise en œuvre par des porteurs d'intérêt[35] n'appartenant pas au système de planification réglementaire. En effet, le contexte opérationnel de la gouvernance locale a fait l'objet de réformes fondamentales. Par ailleurs :

- les pratiques de la planification et de l'aménagement de l'espace évoluent ;
- le potentiel de la planification spatiale est incompris et sous-estimé par les responsables des autorités locales ;
- le nouvel *agenda* a jusqu'à ce jour peu agi pour changer les perceptions des citoyens vis-à-vis de la planification, toujours considérée comme inaccessible ;
- les entreprises locales et d'autres fournisseurs de services affichent une compréhension limitée de la planification spatiale et tendent à lui résister ;
- enfin, le gouvernement central a mis en œuvre un régime de régulation *top down* fondé sur les processus plutôt que sur les produits. Notons également que le gouvernement Brown a donné la priorité au développement économique et à l'offre d'infrastructures stratégiques « essentielles » plutôt qu'à

[35] Traduction litérale de *stakeholders*.

d'autres dimensions, mettant de côté les particularismes locaux ainsi que les modalités participatives de la planification spatiale (Gallent, 2008).

Dans les sections qui suivent, nous proposons d'abord un résumé rapide de l'idéologie du *New Labour* (sect. 6.2). La section 6.3 s'intéresse aux origines et aux caractéristiques de la nouvelle « planification spatiale ». Dans la section 6.4, nous nous penchons sur l'importance des stratégies de développement spatial externes au système de planification formel, mises en œuvre par le *New Labour*. La section 6.5 traite de la « modernisation du gouvernement local » et de ses implications en matière de planification. Dans la section 6.6, nous évaluons brièvement l'approche du gouvernement Brown qui applique (de nouveau) la logique de l'efficacité du marché et qui se centre sur les *outputs*. Nous proposons enfin des conclusions, en notant que malgré une décennie de réformes fondamentales, le système de planification ne s'est pas (encore) réaffirmé comme régulateur des transformations spatiales.

6.2 Le New Labour et l'espace

Arrivé au pouvoir suite aux élections de mai 1997, le gouvernement *New Labour* s'est présenté comme la synthèse des mouvements traditionnels conservateurs et socialistes, tout en soulignant qu'il s'en différenciait. Selon Tony Blair (1998), le *New Labour* vise à combiner l'accent que met le néolibéralisme sur la liberté de choix de l'individu grâce au marché et l'attention que la social-démocratie accorde à la poursuite de la justice sociale au travers de l'Etat. Le *New Labour* s'est attaché à deux « métaprojets » : d'une part, la promotion de la compétitivité économique au travers d'une macropolitique économique, d'autre part l'intégration sociale suivant l'idée que les personnes exclues sur le plan économique doivent être aidées. Cette stratégie a été critiquée par la gauche orthodoxe, laquelle affirme qu'il ne s'agit que d'une continuité du néolibéralisme (Hay, 1999), mais également par d'autres qui voient en cette position une tentative de réconcilier deux projets incompatibles (Reich, 1999).

Les questions de l'espace et du lieu sont au cœur du projet du *New Labour*. Le gouvernement a fait la promotion de plusieurs *agendas* liés au développement spatial (le développement régional, la renaissance urbaine, le renouvellement des quartiers, les communautés durables). Il a réformé le système de planification et a soutenu l'idée que les gouvernements locaux doivent jouer un rôle en tant que générateurs de lieux (*place shapers*). L'espace et le lieu ont été d'importants outils que le gouvernement a mis au service de la compétitivité économique et de l'intégration sociale.

Un thème récurrent au cours de l'ère *New Labour* a été celui de la modernisation de la nature et du champ de la politique spatiale et de l'appareil institutionnel qui lui est lié. Cela s'est notamment traduit par des politiques centrées sur des interventions orientées vers l'offre (*supply side intervention*), par la « dévolution » vers des échelles infra-nationales de responsabilités permettant de traiter les disparités en matière de prospérité économique et d'exclusion sociale, et par un objectif de « dividende de coordination » grâce à la mise en place de nombreux partenariats et à la participation active de citoyens engagés.

6.3 L'aménagement de l'espace

Les origines du système de planification moderne au Royaume-Uni remontent au *Welfare State* de la Seconde Guerre mondiale. Les travaux des « fondateurs » de la planification moderne – Barlow, Scott et Uthwatt – se sont intéressés aux conséquences stratégiques et socio-économiques de la concentration de population dans les principales conurbations industrielles du Royaume-Uni, au développement rural et à l'équilibre entre les droits des individus à la propriété et le bien commun.

Le *Town and Country Planning* a été conçu comme une manifestation de l'Etat-Providence naissant pour contrer les cinq « géants maléfiques » que sont le besoin, les épidémies, l'ignorance, la misère et l'inertie. A cet égard, le 20e siècle a vu se succéder nombre de projets urbanistiques porteurs de cette vision : les cités-jardins de Ebenezer Howard, le plan de Sir Patrick Abercrombie pour Londres mais aussi les villes nouvelles des années 1960 et autres « zones d'environnement » modernes.

Les années 1980 ont été dominées par les gouvernements *New Right* de Margaret Thatcher, qui remirent en cause les acquis de l'après-guerre – dont le *town and country planning* faisait partie intégrale –, notamment une approche keynésienne, le plein emploi et la nature universelle de l'Etat-Providence. Mme Thatcher s'est employée à rendre efficace l'action de l'Etat au regard du marché en réduisant la bureaucratie ainsi que la démocratie représentative au moyen de nouvelles formes de *démocratie de marché* fondées sur la privatisation et sur la marchandisation des services publics (Hall et Jacques, 1983 ; Gamble, 1994). Allmendinger et Tewdwr Jones (1997) définissent trois caractéristiques principales de l'approche thatchérienne de la planification : application de la loi (minimisation de la « discrétion » des urbanistes et garantie d'une certitude maximale pour le marché) ;

centralisation (transfert des pouvoirs du gouvernement local au gouvernement central) ; orientation vers le marché plus marquée (accélération des processus de planification et promotion de sa plus grande efficacité). Aussi, la nature et le champ de la planification ont-ils été sévèrement contraints entre 1979 et 1997 (Audit Commission, 2006).

Il est généralement accepté aujourd'hui que la planification stratégique, rebaptisée « planification spatiale », a connu une certaine renaissance au début de 21e siècle. Les raisons qui expliquent son émergence correspondent aux défis relevés en priorité par l'administration *New Labour :*

- L'impératif de maintenir la compétitivité économique, notamment pour répondre à la globalisation et à l'apparition de nouveaux poids lourds dans l'économie (Chine, Inde).
- Le besoin de promouvoir l'intégration sociale et, par-dessus tout, la nécessité de répondre à l'impératif du développement durable. Il s'agit ici de « problèmes malicieux » classiques (Conklin, 2008), correspondant à la complexité croissante des liens entre espace et société (Nadin, 2007).

Il est également important de souligner le retour de l'influence de l'Union Européenne sur l'aménagement de l'espace au Royaume-Uni, même s'il s'agit essentiellement de s'inspirer de ses idées (ancrées par exemple dans la *European Spatial Development Perspective* (Shaw et Sykes, 2003)) ou d'expériences innovantes de villes exemplaires telles que Hanovre ou Lyon (Albrechts *et al.*, 2003) plutôt que d'influer directement sur les réglementations.

La définition de la planification spatiale la plus fréquemment citée est proposée par le *Planning Policy Statement 1 : « L'aménagement de l'espace va au delà de l'occupation des sols dans le but de réunir et d'intégrer les politiques liées au développement et à l'utilisation du foncier avec d'autres politiques et programmes qui influencent la nature des espaces et la manière dont ils fonctionnent. Cela inclut des politiques qui peuvent avoir un impact sur l'occupation des sols, en influençant par exemple la demande de développement mais qui ne sont pas capables d'être mises en œuvre au travers du seul processus de permis de construire, et qui peuvent être appliqués par d'autres moyens. »*

Les principales caractéristiques du nouveau modèle peuvent être résumées comme suit (UCL et Deloitte, 2007). L'aménagement de l'espace permet de formuler une vision fondée sur des faits, spécifique à un lieu et une communauté, et dont l'application se traduit par une série de politiques, de programmes et d'actions foncières. Il crée un cadre pour l'investissement du secteur privé, la régénération et coordonne les actions publiques au service du changement (*Land Area Agreements, Multi Area Agreements* – voir ci-dessous).

Les travaux de Patsy Healey (Healey, 1998 ; 2005) autour du *collaborative planning* et du *place making* ont eu une influence normative importante sur l'approche de la planification spatiale. Healey plaide en faveur de la construction d'un processus intégratif et *discursif* afin d'initier des stratégies de développement proactives, fondées sur des accords passés au gré des opportunités ou des limites de la transformation de lieux. Cette idée s'accorde avec l'orthodoxie postmoderne relative à la résolution de problèmes importants au travers d'un dialogue rationnel entre différents porteurs d'intérêt (Conklin, 2008). Elle est conçue pour offrir la base d'un processus de planification intégratif, sensible aux questions environnementales et qui accepte la notion d'économie mixte. Healey affirme qu'un tel *agenda* est un impératif au Royaume-Uni où les politiques publiques ont traditionnellement été fragmentées en différents secteurs et où la planification représente un secteur particulier, qui s'attache à la médiation de conflits liés à l'occupation des sols. Au Royaume-Uni, la planification fait face à un choix fondamental : se centrer davantage sur la fonction bureaucratique et légale du *development control* ou, comme le préfèrerait Healey, chercher à réguler de manière plus proactive les dimensions socio-économiques du développement territorial. L'influence de Healey est prégnante à la lecture du document *A New Vision for Planning*, publié par le Royal Town Planning Institute en 2001 (RTPI, 2001).

Vincent Nadin (CLG, 2006a ; Nadin, 2007) offre une analyse détaillée des facteurs empiriques qui ont influencé l'émergence d'une approche liée à la planification spatiale en Angleterre :

- L'élaboration de plans et le processus de *development control* sont depuis longtemps critiqués pour leur lenteur. En moyenne, il fallait sept années pour produire un plan. Il était donc difficile pour un plan obsolète d'offrir une base au *place making*.
- Malgré le droit à la participation (au travers notamment des *public enquiries*), celle-ci tendait à se limiter à la représentation des intérêts du secteur de la promotion immobilière (par exemple la *House Builders Federation*, HBF) et de groupes de pression bien organisés (*Campaign to Protect Rural England*, CPRE).
- La planification a failli à établir des liens avec d'autres champs politiques, notamment l'éducation, la santé, la sécurité. Cela est particulièrement vrai si on la compare à d'autres systèmes de planification, notamment celui des Pays-Bas, dont l'un des principaux objectifs est l'intégration des différentes politiques.
- La planification n'était pas fondée sur des faits, sur des preuves. Elle était devenue une activité quantitative (fondée sur les *outputs*) plutôt que qualitative, et était influencée par une adhésion – non questionnée – à de vieux

principes (notamment la résistance face à l'étalement urbain) plutôt que sur un discours substantif.

Ces défis empiriques ont influencé le livre blanc du gouvernement intitulé *Planning: Delivering a Fundamental Change* (2001) dont les objectifs étaient de créer un système de planification qui serait plus simple en termes de hiérarchie, qui s'appuierait sur des plans faciles à mettre à jour pour lesquels les communautés seraient engagées et qui, par-dessus tout, serait intégré à d'autres stratégies (DTLR, 2001). Ce modèle de planification spatiale a inspiré la réforme du *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, lequel instaure un système à deux niveaux. Les *Regional Planning Guidance* (RPG) sont abolis au profit des *Regional Spatial Stratégies* (RSS). Les *Structure Plans, Unitary Development plans et District plans* sont, pour leur part, remplacés par les *Local Development Frameworks* (LDF) – ensemble de documents incluant une stratégie (*Core Stratégie*) prenant la forme d'une vision spatiale, un *Statement of Community Involvement* explicitant les manières dont les communautés participent à l'élaboration des décisions et une série de plans d'action (*action plans*) par thème ou par zone.

6.4 La politique spatiale

Les concepts que sont l'espace et le lieu sont au cœur du projet du *New Labour*, tel que nous l'avons souligné plus haut. Le gouvernement a introduit une série de stratégies spatiales en parallèle au système de planification légal fondé sur le plan. Le *New Labour* a fortement été influencé par le *New Regionalism*, une perspective alimentée par les travaux d'universitaires tels Michael Porter et Kenichi Ohmae qui affirment tous qu'au sein d'une économie postfordiste, la clé de la prospérité se trouve dans l'exploitation de la connaissance et de l'innovation (Lovering, 2001). A cet effet, le *New Labour* a créé en 1999 un réseau de neuf agences de développement régional (*Regional Development Agencies*, RDAs). Il s'agit de QUANGOs[36] chargés de formuler des stratégies économiques à l'échelle régionale (*Regional Economic Strategies* (RES). Les RDAs ont été précédées par la mise en place de l'infrastructure institutionnelle de la planification régionale : les *Regional Planning Conferences*, chargées de conseiller le gouvernement en matière de *Regional Planning Guidance*, ont été remplacées par des *Regional Assemblies*, chargées de produire les stratégies spatiales régionales (*Regional Spatial Strategies*).

[36] Comissions ou structures chargées d'une domaine particulier de l'action publique.

La division du travail entre les différentes agences régionales est délicate ; le gouvernement a supposé qu'un *modus operandi* émergerait de manière itérative (Murdoch et Tewdwr-Jones, 1999). Pourtant, des divisions institutionnelles et philosophiques importantes sont apparues au sujet de la promotion de la croissance (dont les RDAs et les porteurs d'intérêts du milieu des affaires font la promotion) d'une part, et de la gestion des effets de la croissance d'autre part, cette dernière étant défendue par les *Regional Development Assemblies* et les groupes de pression du domaine de la préservation de l'environnement. Le point important réside ici dans le fait qu'un plan existe au sein d'une arène complexe et congestionnée de gouvernance régionale dans laquelle différents *agendas* entrent en compétition pour obtenir le plus de poids possible (Murdoch et Twedwr-Jones, 1999 ; Counsell et Haughton, 2003).

Le gouvernement *New Labour* a développé l'*agenda* de la « renaissance urbaine » (*urban renaissance*) pour répondre aux problématiques du déclin démographique urbain et de la hausse du nombre de ménages, mais également pour maximiser la part des nouveaux logements construits sur des friches (*brownfield sites*). En juin 1999, l'*Urban Task Force* présidée par l'architecte Lord Richard Rogers publie son rapport dans lequel il présente une analyse complète des causes du déclin urbain et des recommandations sur les manières dont ces tendances pourraient être renversées. Il plaide en faveur d'une forme urbaine compacte et polycentrique affichant une forte mixité fonctionnelle (*Urban Task Force*, 1999). La première réponse du gouvernement fut la publication du premier livre blanc portant sur des questions urbaines depuis presque un quart de siècle (DETR, 2000). Ce document ne proposait pas de vision spatiale holiste aux villes anglaises (Hardin *et al.*, 2001) et consistait en un éventail d'initiatives – des incitations fiscales pour aider au développement (par exemple les *Business Improvement Districts*), des mesures pour la circulation automobile (par exemple les *Home Zones*) ainsi que des projets visant une amélioration de la qualité de l'environnement (par exemple l'attribution de drapeaux verts à des parcs ou espaces publics) – et la mise en place d'organismes (par exemple les *Urban Regeneration Companies*) distincts du système de planification traditionnel. Pourtant, le discours sur la renaissance développé par Rogers a eu une forte influence sur l'aménagement de l'espace, notamment en faisant de la densité et de la mixité sociale une nouvelle orthodoxie (CLG, 2006b).

La *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR), l'une des principales initiatives menées par le *New Labour* appliquées aux quartiers les plus défavorisés, est lancée en 2001 (SEU, 2001). La NSNR met en

avant certaines carences dans les services publics (par exemple la gestion du logement, voir Power et Mumford, 1999) ou la «pathologie sociale» de personnes (ou de ménages) sans emploi (Maclennan, 2000) plutôt que le changement économique structurel et ses conséquences spatiales. La NSNR a également été fortement influencée par les notions de *communitarianism* (Etzioni, 1993) et de capital social (Putnam, 1995), lesquelles mettent l'accent sur les capacités de chacun à se prendre en main. Elle appelle à la régénération en améliorant les principaux services publics au travers de collaborations ciblées entre les différents secteurs, les institutions, les communautés et le consommateur. Le principal outil de mise en œuvre est le *Local Strategic Partnership* (LSP) qui regroupe les autorités locales, des agences ainsi que des représentants des milieux d'affaires, du tissu associatif et des citoyens. Les LSP ont la responsabilité d'identifier les principales problématiques sociales et urbaines, et d'assurer une bonne coordination des différentes stratégies, politiques et offres de service des structures locales. Les porteurs d'intérêt de la planification spatiale (les techniciens de l'urbanisme, les acteurs du foncier et de l'immobilier) se font remarquer par leur absence – les LSP étant principalement constitués d'acteurs du service public (les dirigeants des autorités locales en plus de représentants de la Police et des *Primary Care Trusts* pour la santé) (Lambert, 2006).

Le *Sustainable Communities Plan* (ODPM, 2003), lancé en février 2003, représente le principal programme que le *New Labour* a mis en place pour lutter contre la vacance de logements dans certaines zones du nord du pays et de la pénurie de logements et l'inflation dans le sud. La notion de *sustainable communities* a récemment été au cœur d'un débat plus général sur la vie en ville; en effet, elle a en ce sens remplacé l'*urban renaissance.* Pour s'attaquer à l'abandon de certains logements, le SCP se concentre sur les conditions d'une offre de nouveaux logements – plus importante encore que le programme de villes nouvelles de l'après-guerre – dans les quatre zones de croissance (*growth areas*) qui correspondent à d'importants axes de transport dans le sud-est. Cela est rendu possible par d'importantes acquisitions de foncier dans cette région, par un travail sur les friches grâce à de nouveaux outils de mise en œuvre (notamment la nouvelle *Urban Development Corporation* pour le Thames Gateway[37], dans l'esprit des organismes similaires des années 1980), par le développement de logements abordables et par une meilleure offre en infrastructures locales. Le SCP

[37] Estuaire de la Tamise

illustre une fois de plus l'important défi qui consiste à intégrer les temporalités (le long terme) et le processus (l'examen minutieux du public et de l'appareil législatif) de la planification spatiale et ceux du développement économique et de la régénération (cours terme, regard limité pour la population et le cadre réglementaire) (Raco, 2005 ; Counsell et Haughton, 2006).

6.5 La Modernisation du gouvernement local

La dernière décennie a également été le théâtre d'une réforme fondamentale du système de gouvernance au sein duquel la planification stratégique est pratiquée.

L'aménagement de l'espace a émergé en Angleterre en parallèle à deux réformes du gouvernement local (Downe et Martin, 2006 ; Rao, 2006). S'il est vrai que le programme de réformes porté par le *New Labour* a consisté à étendre la plupart des nombreux outils déployés par les conservateurs (*marketisation* des services publics, gestion calquée sur le modèle des entreprises, audit ; Martin, 2002 ; Wilks Heeg, 2009), son action demeure originale par le rôle stratégique qu'elle accorde aux gouvernements locaux (Martin, 2002), garants du bien-être et de l'épanouissement des communautés (Sullivan, 2007).

La nature et la qualité du « lieu » ont récemment tenu des places encore plus importantes dans l'*agenda* de modernisation du gouvernement local du *New Labour.* Cela s'est traduit par un changement du rôle et de la raison d'être de la gouvernance locale, passant de l'offre limitée de services à la promotion active de la compétitivité économique, de la justice sociale et de la soutenabilité environnementale, et l'élaboration d'un système complémentaire d'évaluation.

La *Lyons Inquiry into Local Government* (Lyons, 2007) a par exemple soutenu qu'un système de gouvernement local qui pourrait s'adapter à différentes aspirations et besoin locaux est essentiel. Lyons a plaidé en faveur d'un nouveau rôle stratégique pour les conseillers municipaux, baptisé *place shaping*, et défini comme « *l'utilisation créative des pouvoirs et des influences pour promouvoir le bien-être d'une communauté et de ses citoyens* ».

Le livre blanc du gouvernement intitulé *Strong and Prosperous Communities* (CLG, 2006c) renforce le rôle des autorités locales comme étant génératrices de lieux (Sullivan, 2007). Il permet la préparation de *Sustainable Community Strategies* (SCS) – des plans qui « *précédent toutes les autres politiques et stratégies menées par le conseil municipal* » (Wilks Heeg, 2009). Le SCS – développé par

un *Local Strategic Partnership* (LSP) – est fondé sur une approche spatiale et «*raconte l'histoire du lieu – la vision singulière et l'ambition de la zone, soutenue par des faits et des analyses*» (CLG, 2008a). La stratégie est mise en œuvre par le biais d'un *Local Area Agreement* (LAA), un «contrat» entre le gouvernement central et les autorités locales, lequel spécifie des cibles clés, les jalons du programme et les indicateurs de performance.

Enfin, le nouveau *Comprehensive Area Assessment* (CSA) proposé par l'*Audit Commission* introduit un système d'évaluation basé sur un lieu et sur les résultats évaluant comment «*des organisations locales travaillent individuellement et collectivement pour améliorer leur territoire*» (Audit Commission, 2009).

Planification spatiale et *place making* sont concomitants. La *Local Government Association* (LGA, 2008) a affirmé qu'il est «*difficile d'identifier un objectif de LAA qui ne s'appuie pas sur la planification spatiale pour être atteint, même de manière éloignée*». Pour résumer, «*la relation entre la planification spatiale, les plans et processus liés aux Local Area Agreements est la clé d'une élaboration intégrée des politiques au sein des gouvernements locaux*» (LGA, 2008). Le gouvernement perçoit le LDF comme étant l'expression spatiale de la SCS et recherche une «cohérence complète» entre celles-ci et les autres stratégies (CLG, 2008).

Pourtant, il est régulièrement affirmé que la planification spatiale n'a pas encore atteint son potentiel (UCL et Deloitte, 2007 ; CGL, 2008a) : *«La valeur des nouveaux arrangements – et même le degré de changement qu'ils représentent – fait l'objet d'une prise de conscience très lente, et une résistance «vieux jeu» persiste dans certaines zones. Le gouvernement a relativement peu agi pour véhiculer la signification des changements ou pour aider les autorités chargées de la planification à en faire en usage positif. Le gouvernement local et l'industrie du développement ont fait preuve d'une inertie et d'un conservatisme considérable.»* (CLG, 2008a)

Des résultats d'évaluation suggèrent un meilleur alignement des plans et des politiques publiques (CLG, 2008b). D'autant que la plupart des processus et documents examinés concernent des *Area Action Plans*, lesquels se concentrent sur un site, plutôt que des *Core Stratégies* (CLG, 2008b), documents plus globaux. Cela ne laisse pas présager une amélioration de l'intégration sectorielle, et peu nombreuses sont les autorités locales à exploiter les synergies potentielles entre la planification spatiale et les activités plus larges du secteur public (CLG, 2008b).

Les problèmes sont en partie de nature structurelle et liés à des questions de procédure. Les LDF et les SCS sont de nature fondamentalement différente (ENTEC, 2003). Le SCS est un document légal mais ne fait pas l'objet d'un processus réglementaire. Il est la propriété d'un partenariat basé sur le volontariat (le LSP) et il est fondé sur un consensus atteint par des intérêts privés entre autorités locales et partenaires. L'accent est mis

sur l'utilisation d'un langage clair, sur la rapidité de sa production et sur la flexibilité. Il s'intéresse à l'offre de services plutôt qu'au développement spatial (Lambert, 2006 ; Tewdwr-Jones *et al.*, 2006). Le LDF est sujet à un processus légal complexe et très régulé, de nature consultative, ouvert à objection, sujet à des examens minutieux, conforme aux politiques de planification nationales et régionales, enfermé dans un langage technocratique et visant à résoudre des conflits complexes liés au droit à la propriété privée. Il appartient à l'autorité locale (Lambert, 2006 ; Tewdwr-Jones *et al.*, 2006).

Le sens attribué à la planification spatiale est de plus assez ambigu pour les porteurs d'intérêt, notamment pour certains professionnels plus enthousiastes que d'autres (UCL et Deloitte, 2007).

Il est possible d'affirmer que le potentiel de la planification spatiale est sous-estimé au sein des autorités locales. Leurs membres perçoivent la planification comme un mécanisme permettant d'atteindre les objectifs en matière de logement (CLG, 2008b). Peu d'indices indiquent que la planification spatiale joue son rôle d'intégration pour lequel elle a été pensée, hormis quelques cas où des impératifs transversaux président aux programmes de régénération menés par les autorités locales (UCL, 2007 ; CLG, 2008b).

Certains faits montrent que la participation du public a désormais lieu plus tôt dans le processus de planification (CLG, 2008b). Mais rien n'indique que les *Statements of Community Involvement* ont donné lieu à une participation accrue généralisée (CLG, 2008b). Cela reflète en partie les méthodes de participation utilisées par les autorités locales (par exemple, des dépliants, des gazettes et des réunions publiques – plutôt que des techniques contemporaines discursives – par exemple *Planning for Real, enquiry by design*, etc. (CLG, 2008b)

Les porteurs d'intérêts locaux et tout particulièrement les entreprises, voire même certains organismes officiels (par exemple *English Heritage* ou la *Environnement Agency*) se sont montrés réticents à l'idée de s'impliquer dans la planification spatiale. Ces organisations ne savent souvent pas ce qu'implique cet agenda, ou n'accepte pas l'idée de la planification comme principe d'organisation (CLG, 2008c). L'expérience montre que le gouvernement central a publié des documents guides imprécis quant à la nature et à l'étendue de l'intégration souhaitée dans la législation. De plus, certains conseils du gouvernement ont été contradictoires ; il est par exemple demandé que les politiques soient fondées sur des analyses plus fournies, que la participation et les actions menées en partenariat soient plus importantes, tout en affirmant vouloir obtenir des résultats plus rapidement (Audit Commission, 2006).

6.6 Planification d'infrastructures

Le troisième mandat du *New Labour* – au cours duquel Gordon Brown a accédé au poste de Premier Ministre – a été le théâtre d'un retour à une planification mettant l'accent sur l'efficacité du marché et sur l'offre d'infrastructures « d'importance nationale ».

La réforme la plus récente du système de planification a été basée sur les rapports de l'économiste Kate Barker (HM Treasury, 2006a) et de l'ancien président de la compagnie British Airways, Sir Rod Eddington (HM Treasury, 2006b). Ces rapports ont été commandés par Gordon Brown en décembre 2005, avant son accession au poste de Premier Ministre. De fait, ils peuvent être considérés comme embryon de l'approche « *Brownite* » de la planification.

Le rapport a une dimension économique très marquée et reflète la dimension néolibérale du projet du *New Labour.* En effet, la rhétorique n'est pas sans rappeler l'ère des conservateurs : *« Le rapport (Barker) reconnaît que les coûts auxquels font face les promoteurs, les entreprises et les communautés sont élevés lorsque le système de planification est lent, imprévisible, onéreux et bureaucratique sans raison apparente. Le rapport recommande de rationnaliser les politiques et les processus de planification pour en améliorer la vitesse, la transparence et l'efficacité. »* (HM Treasury, 2006c)

Le Livre Blanc *Planning for a Sustainable Future* (CLG, 2007) offre donc une base pour un processus de prise de décision de meilleure qualité et plus rapide. D'après le document, les défis à relever concernent :

- le temps de plus en plus important nécessaire au traitement des demandes de permis de construire et des procédures en appel ;
- le mécontentement apparent des entreprises vis-à-vis du système de planification afin de leur permettre de répondre plus rapidement aux signaux envoyés par le marché ;
- le besoin vital d'accroître le nombre de nouveaux logements afin de répondre à l'augmentation du nombre de ménages et à la hausse du prix des logements ;
- la nécessité de faire contribuer la planification à une adoption plus rapide de sources d'énergies renouvelables ou à faible émissions (par exemples l'énergie éolienne).

Pourtant, la question la plus importante concerne peut-être la planification d'infrastructures d'importance nationale. Le Livre Blanc affirme que si de « bons » projets sont retardés, il y aura une fuite des investissements et des emplois vers l'étranger (CLG, 2007).

Le *Planning Act (2008)*, promulgué en novembre 2008, inclut des recommandations du rapport Barker en ce qui concerne les demandes de permis

de construire déposées par des entreprises ou des ménages, mais également les procédures en appel même si cette nouvelle réglementation est avant tout centrée sur la planification d'infrastructures majeures liées à l'énergie, au transport, à l'eau et aux déchets.

Les principales dimensions de cette loi sont :

- La publication par le gouvernement de *National Policy Statements (NPS)*, offrant un cadre à l'investissement en matière d'infrastructures pour une période de 10 à 15 ans.
- La création d'une *Infrastructure Planning Commission* (IPC), opérationnelle à partir de 2010 et qui se verra octroyer des pouvoirs en matière de prise de décision relative aux grands projets d'infrastructure (si un NPS est en place). L'IPC réunira environ 35 commissaires et se prononcera sur environ 45 demandes de permis de construire par an.
- Un nouveau processus consultatif au sein duquel l'IPC s'intéressera avant tout aux demandes écrites, même si des possibilités sont offertes pour un débat public. Le débat croisé, qui caractérisait l'ancien système de *public enquiry*, sera ici minimisé. Les promoteurs devront consulter le public, les autorités locales et d'autres porteurs d'intérêt en amont et l'autorité locale devra rendre une étude d'impact à l'IPC.

Ce texte de loi a été critiqué pour plusieurs raisons. Il diminue le caractère démocratique de la planification ; le champ de la consultation est clairement réduit et la forme qu'elle prend a été modifiée. L'IPC ne se penchera que sur les questions ayant trait aux impacts locaux des politiques plutôt qu'aux problèmes contextuels des politiques édictées dans les NPS. Les participants ne pourront pas légalement demander de débat croisé. Certains observateurs ont affirmé qu'une telle situation mettra potentiellement le processus formel en péril et aura pour conséquence d'augmenter les actions de recours (CPRE, 2008 ; Ashurst, 2009). Pour le RTPI en revanche, la plupart des décisions des IPC sont actuellement prises par les ministres, et non par les autorités locales (RTPI, 2009).

De manière plus générale, le programme de réforme actuel a été critiqué en raison de la priorité qu'il donne à l'efficacité économique vis-à-vis d'autres questions mais aussi pour ne pas distinguer les coûts et bénéfices privés et publics. Le CPRE (2007) l'a expliqué, *« lorsque la planification parvient à éviter un développement où les bénéfices sociaux et environnementaux sont plus importants que les bénéfices économiques, ou à faire modifier un développement par les promoteurs ou à leur faire investir davantage pour éviter les problèmes, on devrait parler de sécurisation de bénéfices nets et non de génération de coûts ».*

6.7 Conclusions

« *En comparaison des réformes des années Thatcher et Major, au cours desquelles l'intention était de centrer la planification sur la régulation d'externalités négatives, celles menées par le gouvernement New Labour ont potentiellement refait de la planification une activité proactive de coordination, dont l'objectif est d'aider au développement dans une optique de croissance économique ininterrompue – une situation qui peut paraître surprenante compte tenu du peu de débat en matière de planification au cours du premier mandat.* » (Allmendinger et Twedwr-Jones, 2009, p. 75)

Il existe peu de doutes sur le fait que la nature et le champ de la planification au Royaume-Uni ont été revigorés par le gouvernement *New Labour.* De nombreux professionnels de la planification perçoivent en effet que les réformes des dix dernières années et l'adoption d'un agenda de planification spatiale constituent un retour aux valeurs clés et à la raison d'être du *place making* conçu par ses fondateurs.

Pourtant, l'adoption d'un nouvel agenda dans le domaine de la planification spatiale n'a pas été sans créer des tensions et de l'inertie. L'importance des réformes a été largement sous-estimée par certains professionnels de la planification et porteurs d'intérêt. Des problèmes structurels demeurent : la séparation entre la planification stratégique et la gestion de l'occupation des sols, mais également la séparation entre planification et investissement. Certaines questions majeures sont calées sur les temporalités longues de la planification, certains résultats sont pour leur part alignés sur les préoccupations immédiates des hommes politiques, des intérêts privés au sein des autorités locales et d'autres porteurs d'intérêts.

Le *New Labour* a revigoré la planification spatiale *per se* au travers du développement régional, de la renaissance urbaine, du renouvellement urbain dans les quartiers et de son programme *sustainable communities.* La dernière décennie a été le théâtre d'une réforme sans précédent du gouvernement local, qui met l'accent sur son rôle de *place shaper.* Mais ces programmes sont également entre les mains de porteurs d'intérêt extérieurs au système traditionnel de planification, ce qui accentue davantage les problèmes structurels ou liés aux processus mentionnés ci-dessus.

Pour résumer, la planification spatiale a acquis sous le *New Labour* un rôle important qu'il faut désormais mettre en œuvre. Elle constitue l'un des nombreux moteurs du changement spatial. L'ironie est que ce gouvernement, qui n'a cessé de louer l'intégration de différentes actions, a créé une arène de gouvernance complexe et fragmentée, dont la planification spatiale n'est qu'une composante.

Notons enfin que des tensions d'ordre idéologique au sein du projet du *New Labour* sont largement illustrées par la réforme de la planification des dix dernières années. Gallent (2008) explique par exemple que le *New Labour* a donné naissance à deux systèmes de planification : le premier, alimenté par les valeurs progressistes du localisme et de la participation, le second, adhérant à la compétitivité économique, principale préoccupation des néolibéraux. La tension qui existe entre ces deux systèmes reste une question en suspens.

Bibliographie

Albrechts L., Healey P., Kunzmann K. (2003) « Strategic spatial planning and regional governance in Europe », *Journal of the American Planning Association*, 69, pp. 113-129.

Allmendinger P. et Tewdwr-Jones M. (1997) « Post-Thatcherite urban planning and politics : a Major change? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 21, pp. 100-116.

Allmendinger P. et Tewdwr-Jones M. (2009) « Embracing Change and Difference in Planning Reform : New Labour's role for planning in complex times », *Planning Practice and Research*, 24/1, pp. 71-81.

Ashurst (2009) *The Planning Act 2008 : Significant changes for many development sectors*, Ashurst, London.

Audit Commission (2006) *The Planning System : Matching expectations and capacity*, Audit Commission, London.

Audit Commission (2009) *Comprehensive Area Assessment : A guide to the new framework*, Audit Commission, London.

Blair T. (1998) *The Third Way : A new politics for a new century*, Fabian Society, London

Brindley T., Rydin Y., Stoker G. (1996) *Remaking Planning : The politics of urban change*, Routledge, London.

CLG (2005) *Planning Policy Statement 1 Delivering Sustainable Development*, Communities and Local Government, London.

CLG (2006a) *The Role and Scope of Spatial Planning*, Communities and Local Government, London.

CLG (2006b) *Planning Policy Statement 3 Housing*, Communities and Local Government, London.

CLG (2006c) *Strong and Prosperous Communities - The Local Government White Paper*, Communities and Local Government, London.

CLG (2007) *Planning for a Sustainable Future*, Communities and Local Government, London.

CLG (2008a) *Creating Strong, Safe and Prosperous Communities Statutory Guidance*, Communities and Local Government, London.

CLG (2008b) *Spatial Plans in Practice : Supporting the reform of local planning*, Communities and Local Government, London.

CLG (2008c) *Participation and Policy Integration in Spatial Planning*, Communities and Local Government, London.

Conklin J. (2008) *Wicked Problems and Social Complexity*, CogNexus Institute, Napa.

Counsell D., Haughton G. (2003) « Regional planning tensions : planning for economic growth and sustainable development in two contrasting English regions », *Environment and Planning C*, 21, pp. 225-239.

Counsell D., Haughton G. (2006) *Spatial planning for the city region : a case study of Leeds ESRC Project : Integrated spatial planning, multi-level governance and state rescaling. Project paper 4*, University of Hull, Hull.

CPRE (2007) *Deconstructing Barker - A One Dimensional Misunderstanding of a Multidimensional Issue - A Critique of the Barker Review of Planning*, Campaign to Protect Rural England, London.

CPRE (2008) *A CPRE briefing on changes to planning for major infrastructure projects*, Campaign to Protect Rural England, London.

DETR (2000) *Our Towns and Cities the Future - Delivering an urban renaissance.* London, Department for the Environment, Transport and the Regions.

Downe J., Martin S. (2006) « Joined up Policy in Practice? The coherence and impacts of the local government modernisation agenda », *Local Government Studies*, 32/4, pp. 465-488.

DTLR (2001) *Planning – Delivering a fundamental change*, Department for Local Government, Transport and the Regions, London.

ENTEC (2003) *The Relationships between Community Strategies and Local Development Frameworks*, Office of the Deputy Prime Minister, London.

Etzioni A. (1993) *The Spirit of Community : Rights, responsibilities and the communitarian agenda*, Crown, New York.

Gallent N. (2008) « Strategic Local Tensions and the Spatial Planning Approach in England », *Planning Theory and Practice*, 9/3, pp. 307-323.

Gamble A. (1994) *The Free Economy and the Strong State : The politics of Thatcherism*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.

Hall S. et Jacques M. (1983) *The Politics of Thatcherism*, Lawrence and Wishart, London.

Harding A., Marvin S. et Wilks-Heeg S. (2000) « Two Cheers for the Urban White Paper ». *Local Work, 29*. Manchester : Centre for Local Economic Strategies.

Hay C. (1999) *The Political Economy of New Labour : Labouring under false pretences*, Manchester University Press, Manchester.

Healey P. (1998) « Collaborative planning in a stakeholder society », *Town Planning Review*, 69/1, pp. 1-21.

Healey P. (2005) *Collaborative planning : shaping places in fragmented societies*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

HM Treasury (2006a) *Barker Review of Land Use Planning Final Report*, HMSO, London.

HM Treasury (2006b) *Transport's role in sustaining UK's Productivity and Competitiveness: The Case for Action*, HMSO, London.

HM Treasury (2006c) *Barker sets out proposals for planning system fit for the 21st century, Press Release, 5th December*, HM Treasury, London.

Lambert C. (2006) « Community Strategies and Spatial Planning in England : The challenges of integration », *Planning Practice and Research*, 21/2, pp. 245-255.

LGA (2008) *Planning at the Heart of Local Government*, Local Government Association, London.

Lovering J. (2001) « The Coming Regional Crisis (and how to avoid it) », *Regional Studies*, 35/4, pp. 349-354.

Lyons M. (2007) *Place shaping – a shared ambition for the future of local government, Lyons Inquiry into Local Government*, London.

Maclennan D. (2000) *Changing Places, Engaging People*, York, York Publishing Services.

Martin S. (2002) « Modernising Local Government : Markets, managers, monitors and mixed fortunes », *Public Management Review*, 4/3, pp. 291-307.

Murdoch J. et Tewdwr-Jones M. (1999) « Planning and the English regions : conflict and convergence amongst the institutions of regional governance », *Environment and Planning C*, 17, pp. 715-729.

Nadin V. (2007) « The Emergence of the Spatial Planning Approach in England », *Planning Practice and Research*, 22/1, pp. 43-62.

ODPM (2003) *Sustainable Communities Plan : Building for the future*, Office of the Deputy Prime Minister, London.

Power A. et Mumford K. (1999) *The Slow Death of Great Cities? Urban Abandonment or Urban Renaissance?* York, York Publishing Services.

Putnam R. (1995) *Bowling Alone : The collapse and revival of American society*, Simon and Shuster, New York.

Rao N. (2006) « Modernising Local Government », *Economic Affairs*, 26/1, pp. 18-24.

Raco M. (2005) « A Step Change or a Step Back? : the Thames Gateway and the Rebirth of the Urban Development Corporations », *Local Economy*, 20, 141-153.

Reich R. (1999) « We are all Third Wayers Now », *American Prospect*, 10, pp. 1-8.

RTPI (2001) *A New Vision for Planning : Delivering sustainable communities. An agenda for action*, Royal Town Planning Institute, London.

SEU (Social Exclusion Unit) (2001) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal—National Strategy Action Plan*, London, Cabinet Office.

Shaw D. et Sykes O. (2003) « Investigating the application of the European Spatial Development Perspective to regional planning in the UK », *Town Planning Review* 74/1, pp. 31-50.

Sullivan H. (2007) « Interpreting community leadership », *Policy and Politics*, 35/1, pp. 141-162.

Tewdwr-Jones M., Morphett J. et Allmendinger P. (2006) « The Contested Strategies of Local Governance : Community strategies, development plans and local government modernization », *Environment and Planning A*, 38, pp. 533-551.

UCL et Deloitte (2007) *Shaping and Delivering Tomorrow's Places : Effective practice in spatial planning*, RTPI, Communities and Local Government, Mayor of London, London, Joseph Rowntree Foundation, York.

Urban Task Force (1999) *Towards an Urban Renaissance*, Routledge, London.

Vigar G. et Healy P. (1999) « Territorial Integration and Plan Led Planning », *Planning Practice and Research*, 14/2, pp. 133-169.

Wilks Heeg S. (2009) « New Labour and the Reform of English Local Government : Privatising the parts that Conservative governments could not reach », *Planning Practice and Research*, 24/1, pp. 23-39.

7

Planification prospective pour une région (non) métropolitaine : l'exemple de la Ruhr

Klaus R. Kunzmann[38]

7.1 Introduction

L'année 1989 marque la fin d'une manifestation importante qui a influencé les démarches de planification territoriale dans la région de la Ruhr. Après une décennie d'interventions et d'événements, l'exposition internationale d'urbanisme *IBA Emscher Park* aboutissait sur une grande exposition en matière de planification qui, en fait, dépassait sa vocation initiale de présenter l'état de l'art en matière d'urbanisme. L'*IBA Emscher Park* était devenue une stratégie intelligible de l'objectif politique visant à changer l'image de la Ruhr.

Un siècle d'industrie minière et de production sidérurgique avait transformé la région en une véritable *centrale énergétique*, où l'ensemble des ressources était subordonné au pouvoir d'un nombre restreint de grandes

[38] Article traduit par Marcus Zepf.

organisations économiques liées à l'exploitation du charbon et de l'acier. Ces unions puissantes étaient, par ailleurs, reliées aux milieux politiques, régionaux et locaux (Bronny/Jansen/Wetterau, 2002 ; Kunzmann, 1996). C'est une organisation territoriale polycentrique de cette région urbaine qui résulte finalement d'un raisonnement économique de l'industrie minière et des ingénieurs civils chargés de choisir les meilleurs sites d'exploitation de charbon et de production d'acier. Le réseau d'approvisionnement en eau et assainissement, par exemple, était spécialement conçu pour servir les besoins d'une industrie en plein essor. Le développement de ce grand territoire industriel s'est accompagné d'une destruction massive de l'ancien paysage rural. L'industrialisation a ensuite attiré dans la région un nombre important de migrants originaires de pays européens. Les villes de Dortmund, Bochum, Duisburg et Essen ont alors connu une croissance importante tout comme un grand nombre de villages industriels qui émergeaient dans l'enceinte immédiate des mines et des usines d'acier. Le résultat de ce processus d'urbanisation est un grand paysage de structure polycentrique, composé d'identités locales foisonnantes, sans véritable tradition citadine, présentant peu de qualité esthétique dans sa forme urbaine comparé à d'autres villes allemandes. De surcroît, en l'absence d'une classe sociale moyenne et bourgeoise, le milieu social a été dominé par une culture ouvrière, par leurs valeurs et leurs intérêts.

Malgré des destructions considérables durant la Deuxième Guerre mondiale, la Ruhr a rapidement été reconstruite. Dans les années 1960, l'activité industrielle se concentrait autour de la production de charbon et d'acier. Par contre, l'industrie de l'armement a été bannie de la région par les forces alliées qui supervisaient le rétablissement économique de la région : très peu de secteurs économiques innovants tels que les services et l'industrie du savoir pouvaient se développer dans la région. Dans la première moitié des années 1970, des universités ont été créées par l'Etat de la région Rhénanie-du-Nord-Westphalie dans l'objectif de répondre à une demande régionale croissante, de la part de l'industrie et du secteur public, d'une main-d'œuvre plus qualifiée, notamment d'ingénieurs, d'enseignants, de médecins et de managers. Cependant, cette nouvelle main-d'œuvre ne pouvait pas compenser les pertes importantes dans le secteur des industries sidérurgiques qui allait initier son déclin lors du dernier quart du 20e siècle. En raison du changement structurel du secteur industriel, le déclin n'a pas pu être arrêté malgré les flux de subventions officielles et officieuses. Ainsi, l'économie de la région de la Ruhr avait perdu sa force initiale et se situait progressivement derrière d'autres régions métropolitaines du sud de l'Allemagne plus attrayantes, telles celles de Munich, Mannheim ou Frankfort.

Au niveau du développement régional, les stratégies ultérieures de l'Etat fédéral n'ont pu qu'amortir le déclin progressif de la région de la Ruhr. Une résistance trop importante de la part des *stakeholders* régionaux a, par ailleurs, empêché l'émergence de véritables stratégies innovantes et dynamiques, orientées vers l'avenir de cette région. En même temps, l'omniprésence de sols contaminés et la présence de friches industrielles n'ont pas incité les promoteurs à investir massivement dans cette région marquée par une image extrêmement négative : même si celle-ci n'est plus le reflet de la réalité, elle persiste toujours dans l'imaginaire collectif allemand. Néanmoins, des signes de changements se sont multipliés. A titre d'exemple, le traitement des espaces publics autour d'un dense réseau d'espaces verts et d'équipements a mis en valeur l'offre culturelle et récréative régionale. Par ailleurs, le développement des industries culturelles et plus généralement de l'économie du savoir a permis une véritable diversification de l'économie locale.

Durant dix ans, l'initiative de revitalisation stratégique d'un paysage industriel abîmé, *IBA Emscher Park*, a déclenché des processus de changement. L'initiative IBA a d'ailleurs concerné les espaces de la Ruhr les plus affectés par le déclin et marqués par une industrialisation lourde de chaque côté de la rivière Emscher. Cette expérience unique se distingue des stratégies de développement économique précédentes, mettant à la fois l'accent sur les dimensions qualitatives de la revitalisation, les aspects de qualité architecturale, les projets phares et les événements culturels (Ganser, 1999 ; Sack, 1999 ; Kunzmann, 1996, 2004).

En bref, l'initiative IBA Emscherpark a :

- promu le développement d'un immense parc paysager, qui relie tous les espaces longeant la rivière Emscher par une coulée verte d'une longueur considérable ; la ré-naturalisation de la rivière Emscher, qui fut durant des décades un égout à ciel ouvert, faisait partie intégrante de ce projet ;
- préservé l'héritage industriel de la région en protégeant et en transformant les anciens objets industriels : un haut fourneau à Essen, un gazomètre à Oberhausen et une usine d'acier à Duisburg ; ces objets industriels sont devenus des lieux accueillant aujourd'hui des activités culturelles et des industries créatives ; ces projets phares ont montré qu'une réutilisation d'objets industriels lourds devenus obsolètes et des friches industrielles est faisable et sensée ;
- accompagné le projet d'aménagement des rives de l'ancien port intérieur de Duisburg ; la mixité fonctionnelle de logements, de bureaux, d'équipements culturels et de divertissement a créé un nouveau quartier attrayant à proximité du centre-ville ;

- initié la création d'un parc technologique de la Ruhr pour montrer ainsi qu'une architecture de qualité constitue un élément essentiel du changement de l'image de la région ;
- incité les promoteurs régionaux à investir dans la construction de logements abordables, suivant une tradition centenaire de fabrication de logements sociaux ; cette initiative a permis de renouer avec un équilibre social, hérité de l'époque industrielle ;
- investi dans le domaine de l'art public pour enrichir le paysage industriel et pour favoriser le changement de perception de la Ruhr ;
- mis en œuvre un certain nombre de manifestations pour souligner que la Ruhr est une région et non pas seulement un assemblage de villes différentes ;
- élaboré un parcours touristique reliant plusieurs sites de culture industrielle dans la région afin d'attirer de nouveaux visiteurs au-delà des frontières de la Ruhr.

Les impacts de cette initiative stratégique sont très importants, même si un certain nombre de critiques ont été formulées en ce qui concerne les faibles effets économiques, réellement mesurables, de l'IBA Emscher Park. Celles-ci déplorent le manque d'ancrage local de l'initiative et l'instabilité des emplois créés dans le secteur des industries créatives et du savoir (insuffisants en nombre pour absorber la force de travail libérée par le déclin du secteur du charbon et de la sidérurgie). Toutefois, le développement économique n'a pas été l'objectif premier de l'IBA Emscher Park – il en est de même concernant la transformation du réseau de mobilité régional, autre défi non résolu pour ce territoire industriel. Par contre, l'initiative a montré que le développement de friches industrielles est possible. Elle a souligné que l'art joue un rôle primordial dans le processus de modernisation d'une région industrielle et que les standards architecturaux doivent être plus ambitieux pour promouvoir une région au-delà des frontières d'un périmètre local. De plus, l'initiative a révélé qu'un paysage industriel peut être transformé en un éco-environnement et elle a confirmé qu'une structure industrielle telle que l'ancienne mine « Zeche Zollverein » d'Essen pouvait devenir patrimoine mondial de l'UNESCO.

Sans doute, les dix ans de vie de l'initiative IBA ont apporté de nouveaux espoirs à la région, ils ont encouragé la création de nouveaux réseaux et ont permis de changer les attitudes politiques. Elle devenait ainsi un symbole reconnu par la communauté internationale des aménageurs pour le renouvellement réussi d'une région industrielle, même si cette image ne correspond pas tout à fait à la réalité territoriale.

7.2 La Ruhr : dix ans après l'IBA

Que s'est il passé depuis l'événement marquant la fin de l'initiative IBA en 1999 ? De quelle manière la région a-t-elle donné suite à l'initiative IBA ? La responsabilité institutionnelle a-t-elle changé ? Pour affronter les défis de la globalisation et de la compétition urbaine, quelles stratégies régionales ont-elles été développées ?

En 2009, dix ans après la fin de l'initiative IBA, la Ruhr bénéficie toujours d'un élan innovateur. Conformément aux accords politiques datant de la création de l'IBA, son agence qui avait eu pour objectif d'organiser et de promouvoir l'initiative a été fermée. La plupart des projets, amorcés dans le cadre de cette initiative, ont été poursuivis et étendus au niveau local. De plus, beaucoup de nouveaux projets de développement local ont tiré profit de l'esprit visionnaire de l'IBA. Même l'approche inédite d'un *masterplan* au niveau intercommunal trouve ses origines dans la période de l'initiative IBA. Nous présenterons ce *masterplan* plus loin dans cet article.

L'IBA a surtout montré qu'il est possible de réaliser des projets ambitieux, d'un usage aujourd'hui avéré et attirant des visiteurs. Ce résultat a conforté les urbanistes et les élus, créant une dynamique leur permettant d'être encore plus créatifs et entrepreneurs. Un exemple de ce nouvel esprit est l'extraordinaire projet « Phoenix » à Dortmund. Dans le sud de la ville, un nouveau lac artificiel de 37 hectares a été endigué sur une partie de l'emplacement d'une ancienne usine de charbon qui, une décade durant, produisit du coke pour l'industrie sidérurgique (l'usine de charbon a d'ailleurs été démantelée et vendue en Chine !). Un nouveau parc technologique a été aménagé sur la partie restante de cette friche industrielle.

Il existe un autre projet qui a profité du changement de l'image de la ville d'Essen et de la région de la Ruhr. Peu de temps après le tournant du 21^{e} siècle, l'influente corporation de l'acier Thyssen Krupp décidait de transférer son siège principal de Düsseldorf à Essen, « *back to the roots* ». L'ensemble de bureaux de 20 hectares, conçu conjointement par des architectes allemands et français, est situé à proximité du centre-ville et de la gare centrale et a pour objectif de témoigner du nouvel esprit métropolitain de la Ruhr.

En 2004, une nouvelle agence, *metropoleruhr*, a été créée par l'Etat de Rhénanie-du-Nord-Westphalie pour assumer l'organisation de projets intercommunaux dans la Ruhr. En s'appuyant sur les acquis de l'IBA Emscher Park, l'agence élabore le nouveau *masterplan* « Emscher Landschaftspark 2010 » pour améliorer le paysage urbain le long de la rivière Emscher. Ce *masterplan* a pour objectif d'assurer le développement paysager intégré d'une zone de 457 km située dans le nord de la Ruhr. Après avoir fait l'objet

d'un consensus entre les différents acteurs, ce document est devenu la base du réaménagement de l'espace et a permis d'envisager des liens entre les espaces verts locaux et un grand parc régional paysager.

En parallèle de ce *masterplan*, un projet intitulé *Emscher Future* a été mis en place sous la responsabilité d'une coopérative, la *Emscher Genossenschaft*. Cette puissante coopérative régionale a été créée dans les années 1920, dans le but de coordonner le réseau d'assainissement des égouts urbains et industriels. Elle possède d'ailleurs 400 km de canaux d'égouts dans la région. Aujourd'hui, la coopérative poursuit l'objectif de transformer les villes membres en paysage urbain, moderne et plus agréable à vivre.

La coopérative *metropolruhr* a été autorisée par l'Etat de Rhénanie-du-Nord-Westphalie à administrer tous les projets qui ont reçu des financements du programme Objectif 2 de l'Union européenne entre 2007 et 2013. Pour mieux intégrer ces projets dans les processus de développement local et régional et afin de les rendre attrayants aux yeux des investisseurs régionaux et internationaux, *me*, *ruhrcites*, *ruhrexcellence*, *ruhrinvest* et *ruhrevents*, le gouvernement local semble avoir accepté l'idée d'une réalisation de ces projets à l'échelon local. Informés de ces projets, l'Etat fédéral et l'Union européenne ont accordé des subventions. Le Concept Ruhr n'a pas suscité un grand intérêt parmi les citoyens et au sein des arènes politiques régionales, excepté en termes d'objectifs marketing,

Autre acteur influant de la Ruhr, un «club» de PDG des sociétés les plus importantes, appelé *Initiativkreis Ruhrgebiet (IR)* et composé de 42 membres en 2007, a promu la région par une série d'initiatives et d'évènements ciblés. Ce club a mis en place et financé un festival de musique annuel dans la région, accueillant des pianistes de renommée internationale. Ainsi, un ancien site industriel s'est transformé en un lieu fantaisiste de culture. En 2007, le club mandate un groupe de consultants économiques dans l'objectif de lancer les stratégies de développement régional et d'élaborer le concept «Zukunft Ruhr 2030». Ce dernier a été présenté au public de la région en présence d'un grand nombre de représentants influents des milieux politiques et économiques. Il s'agit en effet d'un concept réunissant différentes recettes formelles du développement économique pouvant s'appliquer à d'autres régions en Europe. Le projet le plus marquant de «Zukunft Ruhr 2030» a été la construction du nouvel aéroport régional à l'ouest de Cologne, éloigné de la Ruhr. Il s'agissait d'un projet qui manquait de connaissances approfondies sur les besoins et les conditions politiques de la région. Ce dossier se caractérisant par un manque de réalisme politique et par une certaine naïveté, il n'est pas surprenant que le Concept Ruhr 2010 ait été classé peu après sa présentation pompeuse bien que certaines

recettes de ce plan d'action économique puissent toujours être à l'esprit des puissants PDG.

Ces activités illustrent de manière exemplaire la complexité des efforts de développement régional dans la Ruhr ainsi que les conflits institutionnels au sein de la région. Quand une institution s'avère ne pas être assez efficace, une nouvelle institution plus performante la remplace. Par ailleurs, un débat permanent sur les approches *top-down* et *bottom up* en matière de développement régional et de *master planning* s'est tenu. Dans la Ruhr, en fait, l'approche *master planning* est devenue inflationniste bien qu'il n'y ait pas d'interprétation claire de ce que représente un *master plan* ou de ce qu'il devrait être. L'utilisation du terme anglais semble favoriser une utilisation conventionnelle de cette notion et son adaptation à toutes sortes d'approches nouvelles de la planification régionale, territoriale et urbaine. Par conséquent, les instruments traditionnels de planification et d'utilisation du sol, précis et juridiquement définis, ont perdu leur importance du fait que leur caractère inflexible, visant au contrôle d'un territoire, ne permet pas d'intégrer n'importe quelle dimension de développement économique. En l'occurrence, le développement économique orienté vers le futur est nécessaire pour gérer les multiples défis du changement structurel dans la région de la Ruhr.

La présentation suivante, de deux arènes de débats dans la région, vise à décrire les conditions du développement stratégique dans la Ruhr, la nouvelle *fièvre métropolitaine*, c'est-à-dire l'événement « Ruhr 2010 » et l'approche par le bas du *master planning* au niveau intercommunal.

7.3 La « Métropole Ruhr »

Il n'y a pas de gouvernement régional dans la Ruhr comme par exemple dans la *Region Stuttgart*. La région s'étend sur une superficie de 4,4 km^2 et comprend 5,3 millions d'habitants répartis dans 53 villes et districts. Les parties de la région dépendent de trois districts différents (*Regierungsbezirke*) qui forment ensemble le niveau politico-administratif de l'Etat de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. L'ensemble des gouvernements locaux sont en fait regroupés en associations intercommunales qui, au cours du siècle dernier, ont changé trois fois leur nom et leur cadre constitutionnel. En 1920, date de sa création, le *Siedlungsverband Ruhrkolenbezirk* (SVR) était un modèle de coopération et de planification régionale mondialement connu. Il s'agissait, en effet, d'une stratégie de collaboration intercommunale, bien avant que celle de la célèbre *Tennessee Valley Authority* ne soit établie aux Etats-Unis.

En 1975, sous la pression des collectivités locales, le nom a été transformé en *Kommunalverband Ruhr* (KVR) et, dans le même temps, l'association perdait du pouvoir en matière de planification intercommunale. En 2004, l'association a été remodelée et baptisée *Regionalverband Ruhr* (RVR). Entre autres fonctions mineures comme le marketing régional, le développement culturel intercommunal ou la surveillance des forêts urbaines, la nouvelle institution a reçu la compétence d'élaborer un *masterplan* stratégique régional. Cependant, jusqu'en 2009, aucun concept stratégique régional n'a été développé et débattu. Il n'y a rien d'étonnant à cela. Pour les *stakeholders* de la région, le RVR n'est qu'une espèce de feuille de vigne cachant une non-coopération permanente. Même si les collectivités locales financent cinquante pour cent du budget des associations, les autres cinquante pour cent provenant du gouvernement fédéral, les associations ne sont pas prêtes à céder le pouvoir local à l'autorité régionale et elles ont délibérément réduit le pouvoir du directeur général. En l'absence de toute légitimation politique, le RVR ne s'appuie ni sur un parlement régional ni sur un dirigeant politique et il n'est pas démocratiquement contrôlé. Même si la dimension régionale de la Ruhr paraît évidente, compte tenu des multiples défis posés par le changement structurel dans une région industrielle comptant 5 millions d'habitants, celle-ci reste très fortement négligée, sacrifiée à l'égoïsme local et au sectarisme. Par conséquent, la Ruhr ressemble plus à une construction mentale de géographes et d'experts de la planification régionale qu'à une réalité politique comparable à celle de la *Ranolstad* au Pays-Bas.

Ceci est vrai aussi pour un autre concept des urbanistes régionaux en Allemagne : la région métropolitaine Rheinruhr. En fait, la Ruhr n'est qu'une partie d'une région urbaine polycentrique plus grande, la région métropolitaine de RheinRuhr (Krings, Kunzmann, 1996) qui inclurait les agglomérations de Düsseldorf, de Cologne/Bonn, de Krefeld et Wuppertal/Solingen et pourrait ainsi servir de territoire pour une population d'environ 12 millions d'habitants. Economiquement, cette région jouerait un rôle majeur dans la hiérarchie urbaine européenne, bien qu'elle n'ait jamais mis en place d'agence politico-administrative régionale. De même, l'autorité du territoire polycentrique ne s'est pas dotée d'un forum collectif pour le marketing international. Ainsi, l'aéroport international de Düsseldorf, appelé *RheinRuhr Airport* pendant un certain temps, a dû retirer son label régional.

De ce fait, il n'est pas étonnant que seul un petit nombre d'initiatives réalisées dans le cadre de l'IBA rendent visible ce territoire polycentrique (Kunzmann, Wegener, 1992) au sein de la hiérarchie urbaine européenne. Par conséquent, *RheinRuhr* ne pourra jamais devenir un véritable label ré-

gional et ainsi être identifié réellement sur la carte européenne. En fait, il s'agit juste d'un grand territoire qui n'a pas d'histoire et ne profite pas d'une image reconnue au niveau international. Cette ville multipolaire, sans statut collectif, ne serait pas en mesure de poser sa candidature pour les Jeux Olympiques, sauf si une seule ville était autorisée par les autres à prendre l'initiative. Pour les mêmes raisons, une autre proposition ne sera jamais soutenue politiquement : celle du rapprochement de Düsseldorf et de la Ruhr (Zöpel, 2005).

En théorie, la région polycentrique pourrait devenir un modèle de coopération régionale et intercommunale, mais les villes riches de Cologne et de Düsseldorf ont refusé de coopérer avec les villes voisines pauvres marquées par la classe ouvrière de la Ruhr. Depuis le transfert du pouvoir aux gouvernements locaux en Allemagne, aucune instance étatique ne peut forcer les villes à coopérer. De plus, le gouvernement fédéral est amené à gérer l'équilibre entre les différentes régions rurales et urbaines à l'échelle nationale. Par conséquent, l'Etat fédéral a peu d'intérêt à assister à la constitution d'un territoire de la Ruhr renforcé et il a encore moins d'intérêt à soutenir la création d'une autorité *Rhein-Ruhr* encore plus puissante. Dans ce cas, le rôle de l'Etat serait réduit au contrôle des régions rurales au-delà des frontières du territoire polycentrique. Tenant compte de toutes ces contraintes, les responsables de la Ruhr ont décidé il y a quelques années de se nommer « Métropole Ruhr » : la raison principale étant la gestion des subventions financières de l'Union européenne et la promotion de la région sous un label commun, particulièrement à l'occasion de foires internationales de l'immobilier.

Dans la mesure où ce label commun renforçait le statut de la Ruhr, il a été approuvé par les communes associées, même s'il n'avait pas d'effet réel sur l'autonomie politique de la Ruhr. En termes de marketing urbain, cette nouvelle image de la Ruhr s'est révélée un catalyseur pour l'identité régionale. Pourtant, il est évident que la Ruhr n'est pas une vraie métropole et ne sera jamais capable d'entrer en compétition avec les autres métropoles européennes. Malgré tout, le fait de s'appeler *métropole* a augmenté la confiance des *stakeholders* régionaux.

Cette nouvelle confiance explique pourquoi toutes les institutions, *stakeholders* et groupes d'intérêt, impliqués dans le développement local et régional, acceptent cette labellisation de « Métropole Ruhr » pour la région industrielle polycentrique. De plus, les médias de la région soutiennent à l'unanimité cette stratégie de marketing. L'appellation « Métropole Ruhr » est devenue un label qui s'avère très efficace pour la publicité des ressources régionales en Allemagne et à l'étranger. Parallèlement, les politiques

publiques demeurent résolument locales ; même la communauté scientifique de la Ruhr semble apporter son soutien à cette nouvelle espèce de *frénésie* métropolitaine.

7.4 Essen 2010 : Une capitale culturelle européenne

En 2006, Essen a été choisie pour devenir capitale culturelle européenne en 2010. Cette sélection était une forme de reconnaissance des efforts de présentation d'un profil culturel particulier d'une ancienne région industrielle, réalisés dans le contexte de l'exposition internationale d'urbanisme « IBA Emscher Park ». Le choix de la Ruhr et non de l'une des quinze autres villes allemandes concurrentes ayant une tradition culturelle plus importante, fut un acte courageux. Il s'agissait, en fait, de montrer qu'un héritage culturel industriel régional pouvait être aussi important pour le développement culturel et l'animation d'une ville ou d'une région que l'ensemble de l'héritage gothique, baroque ou romantique de cités plus anciennes. Essen a été la plateforme essentielle d'un éventail d'activités, qui ont eu lieu dans la région en 2010 (Ruhr 2010).

Le prix « Capitale culturelle de l'Europe » a accéléré les décisions en matière de politiques publiques culturelles comme, par exemple, la consolidation du paysage muséal existant de la Ruhr, qui d'un point de vue régional, est riche et impressionnant. Ainsi, un nouveau « Folkwang Museum », conçu par David Chipperfiel, a été construit à Essen en 2010. Financièrement, ce projet est subventionné par un fond important appartenant à la fondation « Alfried Bohlen und Halbach Stiftung ». La fondation est en fait très fortement soutenue par la famille Krupp qui compose historiquement le patronat de la ville d'Essen, le plus puissant de toute l'industrie sidérurgique. Une des anciennes structures minières la *Zeche Zollverein* à Essen-Katerberg a été transformée par Rem Koolhaas en musée, le *Ruhr Museum*. Il accueillera la mémoire collective historique de la Ruhr en exposant diverses collections de l'histoire régionale. Le musée « Küppersmühle », à Duis, fait l'objet d'une extension par les architectes suisses Herzog et De Meuron. Le musée abrite une des collections les plus prestigieuses de l'Allemagne moderne. « Dortmund U », une ancienne brasserie au centre de la ville de Dortmund a été transformée en un projet architectural phare avec un centre culturel multifonctionnel. Les projets architecturaux phares ont été les attractions principales durant l'année du festival « Ruhr 2010 ». Ils ont fait l'objet d'attractions touristiques, ont suscité l'intérêt des médias et ont apporté une infrastructure culturelle durable à la Ruhr.

L'action culturelle a revêtu durant l'année du festival quatre dimensions principales :

– *Evènements culturels* : pléthore d'événements culturels pendant l'année civile ont présenté une large gamme d'expositions d'art, de performances musicales et autres spectacles culturels. Il s'est agit notamment d'un mélange entre productions culturelles endogènes et importées, entre événements culturels populaires et de haute gamme. Ceci dans un contexte triangulaire entre consommation, divertissement et éducation culturelle. Ces événements ciblaient à la fois une communauté artistique professionnelle aux niveaux national et international, les touristes et les citoyens de la région.

Fig. 7.1 Université « Dortmund U » (photo: Fany WANG). L'image est reproduite en couleurs dans le cahier hors-textes (p. 192).

– *Les ponts multiculturels* : refléter le contexte multiculturel de la Ruhr était un enjeu particulier de l'année festivalière. Dans cet objectif, la fête « MELEZ » a porté un regard spécifique sur la dimension interculturelle avec un grand nombre de performances, d'expositions et d'ateliers.
– *Les industries créatives* : les organisateurs du festival « Capitale Culturelle de l'Europe » cherchaient à promouvoir les industries créatives dans la région. Pour ce faire, ils ont bénéficié à la fois de la « médiatisation internationale », d'un siècle de développement des industries culturelles au sein de l'Etat de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et des activités pionnières d'entrepreneurs locaux de la Ruhr.
– *Les quartiers créatifs* : un nombre de quartiers urbains sélectionnés au sein de la Ruhr ont été labellisés « quartiers créatifs » pour montrer que les politiques publiques de développement culturel, urbain et économique doivent s'ancrer dans la ville post-industrielle. Les « quartiers créatifs » ont par ailleurs permis aux entrepreneurs culturels de trouver des locaux abordables.

D'ailleurs, le discours sur la créativité prévaut en grande partie dans les documents de marketing de l'agence organisatrice. En 2009, par exemple, la brochure publicitaire « International Commercial Property Exposition » a été éditée. Dans cette brochure, la philosophie du festival est présentée de la manière suivante.

La Métropole Ruhr – Capitale Européenne de la Culture en 2010 – rend tangible la transition vers la société moderne du savoir. Ici, de nouveaux espaces d'habitat et de travail ont été construits pour une population créative provenant de l'Europe entière. Des quartiers créatifs ont offert les conditions pour les individus dotés de talent et pour les secteurs pionniers de l'économie créative. Ces nouveaux sites témoignent d'une rencontre de la créativité, de la culture, de l'art du business et de la vie pratique. Ainsi, des espaces urbains prennent forme, donnant de nouvelles impulsions au développement de la propriété et de l'espace urbain.

De tels discours s'inspirent des publications à la mode sur la classe créative et la ville créative (Landry, 2000 ; Florida, 2002). Ce qui en réalité se cache derrière cette rhétorique est le fait qu'il s'agit d'un projet culturel multi-fonctionnel coûteux, de construction de bâtiments de bureaux à proximité de la gare centrale de Dortmund pour attirer des entreprises créatives haut de gamme. En fait, l'expérience montre un peu partout en Europe que les quartiers créatifs émergent surtout dans les zones urbaines où les urbanistes et aménageurs ont été absents et où les processus de gentrification n'ont pas encore commencé à faire partir les pionniers des quartiers qu'ils ont découverts et conquis en premier. Même si la Ruhr abrite une

société relativement ouverte, il existe toujours une résistance par rapport aux communautés d'artistes et de squatteurs les plus provocatrices. Ainsi, il y a peu de chance que l'initiative « capitale culturelle de l'Europe » entraîne les conséquences voulues en termes d'espaces créatifs et qu'elle transforme les districts de classe ouvrière de la Ruhr en districts créatifs, tels que ceux de Londres, de New York et de Berlin.

Les résultats de cette initiative seront-ils à la hauteurs des attentes ? Dans un grand nombre de précédentes Capitales Européennes de la Culture, l'enthousiasme a rapidement disparu au moment où la fête prenait fin et le soutien financier déclinait : ceci arrivera probablement à la Ruhr. Contrairement aux promesses présentées dans les documents d'application, l'événement Capitale culturelle de l'Europe ne produira pas de structures durables permettant de développer le profil culturel de la Ruhr au-delà de celui dont elle jouissait déjà à la fin de l'exposition internationale « IBA Emscher Park ».

7.5 La planification territoriale dans la Ruhr

Le dernier plan régional a été élaboré il y a plus de trois siècles. A l'époque, trois gouvernements provinciaux partageaient la responsabilité du développement spatial de la Ruhr. La planification se traduisait par l'élaboration de plans « statiques », les *Gebietsentwicklungspläne*, qui ressemblaient plus à un assemblage de plans locaux d'occupation des sols qu'à des documents stratégiques pour le développement d'une région. Cependant, le grand mérite de ces plans réside dans le contrôle efficace de l'étalement urbain et la protection de l'environnement naturel, des ressources hydriques et de l'écosystème régional. Sur le plan du développement économique, ce fut, par contre, un échec. Le *Regionalverband Ruhr*[39], en tant que nouvelle institution politique, a été autorisé à produire un nouveau plan régional de développement. Malgré cela et parce qu'également les différentes arènes politiques de la Ruhr ne voyaient pas d'intérêt en un tel document, l'initiative du plan régional n'a pas abouti. Des villes de la région ont préféré, par contre, déployer leur propre stratégie de développement spatial. Un projet de recherche, *Ruhr 2030*, initié par le Ministère fédéral de la science et de la recherche en 2003, a été porté par un groupe de jeunes urbanistes de l'Université de Dortmund (Davy, 2007) en collaboration avec les urbanistes de

[39] Une sorte d'assemblée régionale de la Ruhr.

huit gouvernements locaux. Le résultat de cette coopération intercommunale (*Stadtregion Ruhr 2030*) *bottom-up*, fut la conception d'un *Masterplan Ruhr*, principalement composé de projets d'organisation spatiale pour les huit villes concernées. L'objectif premier de ce document était de rassembler les différents projets locaux de développement, d'y apporter les informations en termes de configuration spatiale et de mettre en évidence les perspectives et les pistes de développement local. Les villes participantes ont eu l'intention de montrer à la fois leur capacité à coordonner le développement spatial et leur indépendance vis-à-vis de l'agence de développement régional, dont elles n'avaient pas besoin et dont elles ne voulaient pas dépendre. Cette forme d'auto-organisation était une démonstration presque revendicatrice du pouvoir d'un gouvernement local indépendant. Cette initiative a été volontairement mise en œuvre pour obstruer toute forme de planification « par le haut », par l'agence de la *Regionalverband Ruhr*. L'initiative des urbanistes était d'une part soutenue fortement par les élus locaux et d'autre part critiquée aussi vigoureusement par les observateurs au niveau régional qui jugeaient le document trop superficiel et technocratique. En 2009, dans le cadre d'une série de présentations publiques, un premier document révisé a été présenté au public. En même temps, trois gouvernements locaux supplémentaires ont intégré le « club » et ont ainsi complété le cercle pragmatique de planification territoriale. Entre-temps, toutes les villes principales de la Ruhr étaient représentées par cette approche de master planning régional pour manifester une sorte de « planification régionale par le bas » (*Städteregion Ruhr 2009*).

Compte tenu de l'histoire de la coopération intercommunale dans la région, il n'est pas étonnant que cette approche *bottom-up* se traduise par des échanges très pragmatiques entre les communes sensés assurer un consensus sur les priorités de développement et une synchronisation des objectifs politiques.

Le *Masterplan Ruhr* n'est en réalité pas un véritable masterplan pour la région mettant de mettre en évidence les enjeux de développement d'une grande région. Il constitue plus un outil de planification sectorielle ne prenant en compte qu'une partie bien délimitée d'habitat et de morphologie urbaine. Pour des raisons politiques, le développement économique en tant que champ d'action stratégique a été exclu de cet exercice. En fait, le débat aurait fait émerger trop de controverses. Dans un tel contexte, il peut paraître étonnant que ce *masterplan* ait pu réunir l'accord de toutes les villes de la Ruhr. Il pourrait donc constituer une bonne base pour une action commune plus ambitieuse dans le domaine du développement économique. Celle-ci doit, en effet, aboutir à une répartition spatio-fonctionnelle des

tâches entre toutes les villes de la Ruhr. Ce processus pourrait permettre de dépasser les jalousies locales, de générer et de consolider des arènes politiques régionales, de promouvoir une coopération régionale *bona fide* et d'orienter la compétition intrarégionale dans un but productif, orienté vers le futur. Dans ce cas, cet exercice ambitieux mériterait d'être souligné, et ce, malgré le manque de visions stratégiques pour l'avenir de la région.

7.6 Quel avenir pour la Ruhr ?

Malgré quelques succès remarquables, l'avenir de la Ruhr n'est pas évident. L'ensemble des précisions démographiques annoncent un déclin progressif de la population et la base de l'industrie du savoir de la Ruhr n'est pas assez forte pour concurrencer les métropoles berlinoise, munichoise ou la région de Stuttgart et pour attirer la main-d'œuvre qualifiée. Un grand nombre de facteurs caractérisent la faiblesse chronique de la région : une appellation ambitieuse, l'image d'une vieille région industrielle, le manque de réflexion urbanistique et l'absence d'une ville-centre reconnue au niveau international, sa longue dépendance vis-à-vis des subventions publiques, la complaisance des milieux politiques tournés vers l'intérieur de la région, l'absence d'une presse écrite lue internationalement, le manque d'un esprit entrepreneurial et de leadership régional, et finalement l'absence de visions fortes pour la région. Tous ces facteurs sont, en effet, des contraintes considérables qui ne permettent guère de porter un regard résolument optimiste quant à l'avenir de la Ruhr. Toutefois, la situation géographique en plein cœur de l'Europe est excellente. Cette situation fait de la région un *hub* logistique tout au moins au niveau du rail, des routes et des voies d'eau navigables. Malgré tout, en l'absence d'un aéroport régional ouvert 24 heures sur 24, l'accessibilité internationale de la région reste limitée. Un seul *hub* logistique situé au centre nord-ouest de l'Europe ne suffit pas à constituer un centre international. Comme beaucoup d'autres régions industrielles telles que la Lorraine en France, Liverpool, Manchester et le Black country en Angleterre, Pittsburgh, Detroit et Buffalo du *Rust belt* aux Etats-Unis, ou encore les villes industrielles russes, la Ruhr porte le fardeau de son héritage industriel : notamment, une négligence spatiale et environnementale durant des siècles, même si une telle image négative ne correspond pas à la réalité de la région. Vraisemblablement, le pourcentage des ménages profitant d'une qualité de vie élevée est plus important comparé à beaucoup d'autres métropoles européennes comme Milan, Naples, Madrid ou Londres.

Quel serait l'avenir d'une région européenne misant seulement sur son passé industriel pour constituer un capital territorial fort ? Dans ce cas, quelle serait l'image de marque fédératrice qui permettrait de réunir les diversités historiques, économiques et sociales composant cette région très hétérogène ? En effet, il s'avère très difficile aujourd'hui d'élaborer des stratégies communes pour la Ruhr et cette difficulté trouve son explication dans l'absence historique de création de visions prospectives (Kunzmann, 1989). De manière générale, l'action collective de planification régionale et sa réalisation dans la Ruhr sont marquées par un certain pragmatisme visant à court terme. Le gouvernement du Land, par contre, a engagé depuis plus de trois décennies, un changement structurel de la Ruhr. Mais ce changement a été obstrué par les autres régions du Land par peur de favoritisme.

Cependant, la région de la Ruhr présente un certain nombre de handicaps : elle n'est ni une métropole, ni un pôle touristique et encore moins le berceau de nouveaux styles de vie. Les industries du sport et des loisirs auraient pu constituer une opportunité dans la région. Les industries liées à la gestion environnementale ont fleuri durant une certaine période, mais elles n'ont pas été suffisamment soutenues par la région. Les technologies innovantes en matière de transport se sont développées dans d'autres régions.

Dans un contexte de globalisation et de compétition urbaine, l'ouverture de la région au monde est la seule stratégie de développement réaliste pour la Ruhr. Par contre, comment peut-on surpasser un siècle marqué par un regard nombriliste ? Comment rendre plus internationale une région sans copier des projets phares, des rêves *high-tech* ou des événements culturels irréalistes ? Ceci n'est pas une tâche facile et requiert de nouveaux cerveaux et des talents capables de faire le lien entre la région et le monde. De plus, cela demande de la patience dans la mesure où une telle stratégie de développement économique à long terme ne peut pas être réalisée en une décennie.

L'image première dont jouit la Ruhr est celle d'une région où a été « inventée » et développée la *technologie allemande*. Cette image pas tout à fait exacte constitue un potentiel à partir duquel pourrait être mené un futur développement économique, mais dans les faits, elle reflète beaucoup plus la réalité que le discours officiel sur les stratégies de marketing territorial visant à faire de la Ruhr une région d'industries créatives ou « biotechnologiques », par exemple. La dimension technologique pourrait offrir un véritable point de départ, laissant augurer de nouvelles pistes pour le futur de la Ruhr. Trois récits biographiques ou scénarii illustrent l'orientation qu'une vision prospective par la région devrait suggérer :

– *Le dernier puits, une université technique*
Durant la deuxième moitié du 20e siècle, les mines de charbon ont progressivement cessé de produire dans la Ruhr. Lorsque le gouvernement prit la décision de cesser de subventionner les gisements non rentables, le directeur technique du puits à Bergkamen, Pedro Castrop, ne put accepter que le savoir-faire des ingénieurs, des techniciens et des ouvriers disparaisse. Il a su convaincre le conseil d'administration de transformer ce dernier puits en Université technique spécialisée, où serait enseigné à des étudiants étrangers l'ensemble du savoir de la production houillère, accumulé durant des décades dans la Ruhr. A l'époque, le charbon était toujours exploité à Bergkamen même si l'exploitation du charbon seule n'était pas aussi importante que le savoir-faire orienté sur la pratique de la gestion et du fonctionnement du puits. Ainsi dans de nombreux cours spécialisés, les ingénieurs des mines ont été confrontés à la réalité de l'extraction souterraine, les experts en sécurité ont été formés à la prévention d'accidents, les paysagistes ont appris à planifier une mine et à réaménager les friches industrielles, les délégués syndicaux ont appris à promouvoir et à organiser la cogestion. Tous les emplois spécialisés dans une production minière moderne faisaient, en principe, l'objet d'une formation spécialisée et guidée par la pratique. Les cours ont été dispensés en langue espagnole, portugaise, chinois, russe, allemande et anglaise. Le concept de cette nouvelle Université de la Ruhr était une approche particulière, complète et didactique d'enseignement simultané de la pratique et de la théorie. Il n'est pas étonnant que la nouvelle université ait su attirer des étudiants étrangers et qu'à nouveau la Ruhr ait su profiter de l'industrie minière, même s'il s'agissait d'une manière totalement différente et d'une façon beaucoup plus sophistiquée, en ouvrant la voie de la société du savoir du 21e siècle. A la fin de sa carrière, Pedro Castrop a été promu professeur d'université, ainsi il a pu transmettre ainsi tout son savoir sur le management d'un site de production complexe à des étudiants étrangers boliviens et colombiens. Il a dispensé son enseignement en espagnol, langue parlée avec ses parents à Minorque où il possédait une deuxième résidence dans la ferme familiale.

• *Une zone franche pour les migrants*
Yasemin Özdemir était venue dans la Ruhr avec ses parents qui gagnaient leur vie comme travailleurs occasionnels dans un marché aux fruits à Essen-Katerberg. A l'école, les enseignants l'ont encouragée à poursuivre des études supérieures à l'université locale des sciences appliquées. Elle a suivi les cours de gestion économique et a trouvé rapidement un poste dans une agence locale de développement économique en tant que

responsable des relations avec les immigrants, principalement en provenance de Turquie, de Pologne, d'Afrique du Nord ou encore du sud-est de l'Europe. Durant son travail à l'agence, elle réalisa qu'il était essentiel de s'engager dans le domaine des politiques publiques aux niveaux régional et local afin de modifier les décisions politiques dominées par une vision trop germano-centrée. Puis, elle a rejoint le Parti libéral et fut candidate au siège de conseillère municipale de la ville d'Essen pour devenir ensuite membre de l'assemblée municipale où elle fit avancer la réalisation de son projet personnel : une zone franche commerciale pour les entrepreneurs et les *start-up* de diverses origines ethniques dans la Ruhr. Après des années de combat avec les représentants de l'administration locale et régionale, elle a réussi à convaincre la ville d'Essen d'établir une zone franche commerciale en tant que projet expérimental. Yasemin Özdemir a été appelée à gérer cette zone ; son expérience de l'agence locale de développement économique ainsi que son enthousiasme engagé l'ont aidée à assumer cette fonction. La zone franche a répondu avec succès aux demandes des sociétés ethniques dans la Ruhr et a été ainsi rapidement remplie de petites entreprises. Soutenue de manière forte par l'Etat de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, cette zone franche au nord de la ville d'Essen est devenue un projet-modèle de politique d'intégration en Allemagne. Ce succès a attiré les médias et la Ruhr s'est fait connaître, une fois de plus, comme une région accueillant les immigrants, telle qu'elle était à l'époque quand la main-d'œuvre était recherchée dans l'industrie minière, il y un siècle.

- *Un parc technologique chinois*
  Kai Wang, étudiant ingénieur chinois de l'Université Technique de Dortmund, né à X'ian, désirait rester en Allemagne. Après son diplôme, lors de son stage au Parc Technologique de Dortmund, il a réussi à convaincre ses maîtres de créer un parc technologique exclusivement pour les *start-up* chinoises dans le domaine de l'ingénierie et des techniques de production sur le site d'une ancienne friche industrielle au nord de la ville de Dortmund. Il proposait que ce parc technologique soit créé en partenariat, d'une part avec *Shagang Industries* à Zhangjiang, région où était délocalisée l'ancienne usine de production sidérurgique *Westphalenhütte* de Dortmund et d'autre part, avec le soutien de *Thyssen Industries* et en coopération avec la *South East University*, à Nanjing ainsi qu'avec l'Université technique à X'ian, le partenaire chinois de la ville de Dortmund. Ce parc technologique chinois a su captiver les jeunes ingénieurs chinois désirant rester en Allemagne après l'obtention de leur diplôme et notamment à Dortmund. Liés à leur pays d'origine, ils étaient en fait les moteurs de la coopération technologique

germano-chinoise. En même temps, ils profitaient d'une pénurie d'ingénieurs en Allemagne et apportaient à la Ruhr une nouvelle image asiatique. En 2006, Kai Wang a reçu la citoyenneté de la Ruhr en récompense de son concept visionnaire.

L'expérience de la Ruhr montre que de telles réflexions considérées irréalistes sont rapidement rejetées. L'objectif de tels récits est de déclencher, d'encourager et de provoquer un débat au niveau régional en faisant apparaître des alternatives aux politiques régionales officielles de développement économique. Il s'agit aussi de souligner l'importance de personnes créatives pour interpeller les milieux locaux. Les trois récits présentés montrent les besoins la région : des individus et des entrepreneurs créatifs ancrés dans la région, porteurs de visions novatrices et refusant de se fondre dans un courant internationalisé de développement économique régional.

Si la Ruhr respecte son passé et axe son développement autour de l'économie du savoir, elle aura un avenir en tant que région socialement équilibrée avec une société ouverte et cosmopolite, qui offre des espaces de vie où les citoyens venant du monde entier sont invités à vivre et à travailler avec l'opportunité de réaliser leurs rêves, dans un environnement encourageant l'esprit d'initiative.

Bibliographie

Blotevogel H. H. (1998) « The Rhine-Ruhr Metropolitan Region. Reality and Discourse », *European Planning Studies*, (6) 4.

Bronny H. M., Jansen N., Wetterau B. (2002) *Das Ruhrgebiet*, Essen : KVR.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (éd) (2008) *Wo steht das Ruhrgebiet?* Informationen zur Raumentwicklung, (8) 10.

Davy B. (2004) *Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städteregion 2030*, Wuppertal.

Florida R. (2002) *The Rise of the Creative Class*, New York : Basic Books.

Ganser K. (1999) *Liebe auf den zweiten Blick*, *Internationale Bauaustellung Emscher Park*, Dortmund.

Grohé T., Kunzmann K. R. (1999) "The International Building Exhibition Emscher Park : Another Approach to Sustainable Development", in N. Lutzky, *et al.* (eds.) (1999) *Strategies for Sustainable Development of European Metropolitan Regions.* European Metropolitan Regions Project. Evaluation Report. Urban 21 : Global Conference on the Urban Future.

Initiativkreis Ruhrgebiet, Hg. Tätigkeitsbericht 2006/2007. *Strategien für die Metropole Ruhr.* Essen.

Invent GMBH (2009) *Masterplan Kulturmetropole Ruhr. Kurzfassung der Beschlussvorlage* Essen : RVR.

Kunzmann K. R., Wegener M. (1991) "The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960-1990." Report for the Directorate General XVI of the Commission of the European Communities as part of the study 'Urbanisation and the Function of Cities in the European Community', Dortmund, *Schriften des Instituts für Raumplanung*, Bd. 28, pp. 1-67.

Kunzmann K. R. (1988) « Kultur und Beschäftigung : Perspektiven für das Ruhrgebiet », in Pankoke Hg. (1988) *Kultur als Arbeit. Essener Gespräche zur politischen Kultur*, Essen, pp. 60-87.

Kunzmann K. R. (1989) Ausflug ins Morgenland, Geo-Sonderheft Ruhrgebiet, pp. 32-38.

Kunzmann K. R. (1990) « Ruhrgebiet = Kulturgebiet : Beiträge der regionalen Wirtschaftsförderung. » in O. Franz Hg. (1990) *Das Ruhrgebiet - Eine Kulturlandschaft in Europa.* Walter Braun Verlag, Duisburg, pp. 183-195.

Kunzmann K. R. (1991) « Innovative Handlungskonzepte für die strukturelle Erneuerung des Ruhrgebietes. » in ILS Hg. (1991) *Perspektiven der Landesentwicklung Nordrhein -Westfalens im neuen Europa*, ILS-Taschenbücher, Dortmund, pp. 135-149.

Krings J., Kunzmann K. R. (1996) *Eine kommunale Agentur Rhein-Ruhr (A.R.R.). Ideenskizze zur Zukunft des KVR, Raumplanung*, (1996) 72, pp. 51-53.

Kunzmann K. R. (1996 b) « Das Ruhrgebiet : alte Lasten und neue Chancen in : Akademie für Raumforschung und Landesplanung » (éd.) (1996) in *Agglomerationsräume in Deutschland - Ansichten, Einsichten, Aussichten, Forschungs - und Sitzungsbericht*, ARL, Bd. 199, Hannover, pp. 112-153.

Kunzmann K. R. (1996 c) "Developing the Regional Potential for Creative Response to Structural Change" in Brotchie J., Batty M. *et al.*, (eds.), *Cities in Urban Competition : Productive and Sustainable Cities for the 21st Century.*

Kunzmann K. R. (1998) « Bauausstellung Emscherpark » : A Rhizome Approach to Regional Modernisation », in A. Pike & D. Sobers (eds.) New Lifestyles, *New Regions : Integrated Approaches to Local and Regional Development and Planning Policy*, Conference Proceedings, Regional Studies Association, London, pp. 18-23.

Kunzmann K. R. (1999) « Die IBA Emscher Park aus internationaler Perspektive », in D. Kurth, *et al.* Hg. *Laboratorium Emscher Park - Städtebauliches Kolloquium zur Zukunft des Ruhrgebietes*, Dortmunder Beitrage zur Raumplanung, Bd. 99, pp. 50-58.

Kunzmann K. R. (2004) "Creative Brownfield Redevelopment : The Experience of the IBA Emscher Park Initiative in the Ruhr in Germany." in Greenstein, Rosalind and Yesim Sungu-Eryilmaz, (eds.), *Recycling the City : The Use and Reuse of Urban Land*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, pp. 201-217.

Kunzmann K. R. (2007) "Kulturhauptstadt Essen : Eine Chance", in *RaumPlanung*, 130, pp. 5-10.

Kunzmann K. R. (2009) "Anstöße für eine kreative Region : Was davon überdauert das Kulturhauptstadtjahr Ruhr 2010." *RaumPlanung*, 143, pp. 71-74.

Kunzmann K. R. (2008) "Drei Szenarien zur Zukunft der unbekannten Metropole. Rhein.Ruhr" in *Metropolregion Region Ruhr- ein Kunstprodukt*. Forum Bau und Raum, Ausgabe 3. Bonn.

Kunzmann K. R. (2009) "Ein Masterplan „von unten„ für das Ruhrgebiet" in Städteregion Ruhr, Hg. *Masterplan Ruhr 2008*. Dortmund, pp. 10-11.

Kurth D., Scheuvens R., Zlonicky P. (eds.). (1999) *Laboratorium Emscher Park*. Dortmund.

Landry C., (2000) *The Creative City*, London :Earthscan.

Metropole Ruhr (2009) *Strong partners, strong offers*, Promotion brochure for the expo real. Mülheim

Metropole Ruhr (2008) Konzept Ruhr, *Strategy for sustainable urban and regional development in the metropolitan area of the Ruhr.* Mühlheim/Ruhr.

MWME (Ministerium für Wirtschaft Mittelstand und Energie des Landes NRW), Hg. (2008) *Jahresbericht 2007 der Bergbehörden des Landes Nordrhein-Westfale*n. Düsseldorf.

Projekt Ruhr GMBH /Hrsg. (2005) *Masterplan Enscher Landschaftspark 2010*. Essen

Prossek A., (2009) *Bild-Raum Ruhrgebiet. Zur symbolischen Produktion der Region. Dortmund*: Rohn Verlag. Metropolis und Region, vol. 4.

Prossek A., Schneider H., Wetterau B., Wessel H. A., Wiktorin D. (2009) *Atlas der Metropole Ruhr. Vielfalt und Wandel des Ruhrgebiets*, Köln : emons Verlag.

Sack M. (1999) *Siebzig Kilometer Hoffnung. Die IBA Emscher Park. Erneuerung eines Industriegebiets*. Stuttgart, DVA.

Schmitt P. (2007) *Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen*. Eine Spurensuche im Verdichtungsraum RheinRuhr. Metropolis und Region, Band 1. Dortmund. Rohn Verlag.

Region Ruhr (2009) Masterplan Ruhr (2008) Wohnen, Städtebau und Stadtentwicklung, Region am Wasser. Dortmund.

RUHR 2010, Hg, *Kulturhauptstadt 2010. Buch eins*. Essen.

RVR. Ed. (2009) *The Metropole Ruhr. Facts and Figures*, Essen.

Zöpel C. (2005) *Weltstadt Ruhr*, Essen, Klartext Verlag.

8

La planification face au défi de la cohérence territoriale

Gabriel Jourdan

8.1 Introduction

En décrivant le passage de la ville pédestre à la ville automobile, Marc Wiel (1999) a démontré la congruence (Offner, 1993) qui existe entre l'agencement urbain (extension géographique de la ville, densités et morphologies urbaines) et les conditions de la mobilité (vitesse, coût et souplesse des déplacements quotidiens).

L'accélération des déplacements, liée à la généralisation de l'automobile, a rendu possible l'extension de l'aire géographique dans laquelle le peuvent se déployer les stratégies de localisation des ménages et des entreprises.

Mais la planification urbaine française n'a pas réussi, jusque-là, à réguler cette « transition urbaine » (Wiel, 1999) qui a débuté à la fin des années 1960 et se manifeste notamment par :

– l'extension géographique des bassins d'habitat et d'emploi ainsi que de l'aire de chalandise des grands pôles de centralité ;
– la périurbanisation, qui se traduit en France par la diffusion de l'habitat individuel jusqu'à plusieurs dizaines de kilomètres des cœurs

d'agglomération et par l'émergence de vastes zones d'activité qui accueillent emplois, grands équipements et centre commerciaux ; articulés sur le réseau (auto)routier, ces *pôles nouveaux* fonctionnent comme des *edge-cities* qui viennent concurrencer le centre-ville historique, donnant naissance à un cœur d'agglomération multipolaire (Jourdan, 2008) ;
- l'accroissement du nombre et de la longueur moyenne des déplacements en voiture (et des impacts écologiques associés) ;
- une très forte consommation d'espace naturel et agricole[40] ;
- une spécialisation socio-spatiale croissante des territoires, qui traduit la liberté de choix du lieu d'habitat offerte par la mobilité facilitée, mais aussi une concentration de la pauvreté accrue par le déficit de logements sociaux ;
- une mutation de l'inscription géographique de vie quotidienne : initialement centrée autour d'un territoire de proximité, cette dernière se déroule maintenant à l'échelle d'un réseau de lieux connectés principalement grâce à l'automobile ;
- une multiplication du nombre d'acteurs impliqué dans la gestion des villes : l'extension géographique des aires urbaines augmente le nombre de communes et de structures intercommunales concernées. Par ailleurs, la nature des problèmes à résoudre (logements, déplacements, développement économique) interpelle, au-delà des communes et intercommunalités, les autres niveaux de collectivité territoriale (département, région) et l'Etat ;
- un affaiblissement du pouvoir de régulation de la sphère publique dont l'aire de compétence reste cantonnée à l'intérieur de limites administratives (*territoires institutionnels*) alors que les acteurs privés (ménages, entreprises) utilisent la mobilité facilitée pour élargir leurs choix de localisation à l'échelle du *territoire fonctionnel* de l'aire urbaine (Lefevre, 1995).

Ce chapitre vise à présenter l'évolution des objectifs de la planification urbaine et de son organisation institutionnelle en France, en insistant sur les réformes récentes. Prenant conscience des limites de la non-régulation du passage de la ville pédestre à la ville automobile, l'Etat souhaite en effet, à partir des années 2000, favoriser le développement de l'intercommuna-

[40] En France, plus de 80 000ha (soit 800 km^2) ont été artificialisés entre 2000 et 2006. Sur la même période, la surface des terres agricoles a diminué de près de 80 000 ha, principalement au profit de l'urbanisation. Source : Commissariat Général au Développement Durable / IFEN, *L'environnement en France*, juin 2010, p. 42.

lité[41] et relancer la planification qui doit passer d'une logique de zonage à une logique de mise en cohérence des politiques publiques et des choix de localisation autour d'un projet d'aménagement et de développement durable pour le territoire. Mais cette ambition se heurte, entre autres, à l'organisation du système institutionnel français qui freine l'émergence d'une régulation ambitieuse du développement urbain.

8.2 La Loi d'Orientation Foncière (1967) : le zonage pour accompagner la croissance et la modernisation des villes

Jusqu'à la décentralisation de 1982, l'élaboration des documents de planification est pilotée, en association avec les communes, par les services de l'Etat. Ces derniers délivrent en outre les permis de construire et financent en grande partie la croissance urbaine et le développement des réseaux routiers.

La Loi d'Orientation Foncière (1967) souhaite généraliser l'élaboration des documents de planification urbaine. Elle institue une planification à deux échelles : intercommunale pour les SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) et communale pour les POS (plans d'occupation des sols) qui doivent préciser à l'échelle de la parcelle les orientations des SDAU tout en étant compatibles[42] avec ces dernières.

Dans un contexte d'expansion urbaine rapide, de forte croissance économique et d'implication de l'Etat dans l'aménagement du territoire, la planification souhaite notamment favoriser la modernisation des villes; adapter leur fonctionnement à la généralisation de l'automobile et organiser leur croissance en définissant la localisation et la vocation des espaces d'extension de l'urbanisation (zonage).

[41] La France compte plus de 36700 communes. Devant l'échec des fusions de communes, l'Etat favorise le développement des structures intercommunales au travers desquelles les communes peuvent mutualiser l'exercice de certaines compétences. Ces EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) sont administrés par des délégués issus des conseils municipaux des communes-membres.

[42] Compatibilité : les orientations du document de planification de niveau « inférieur » ne doivent pas nuire à la mise en œuvre des orientations du document de planification de niveau « supérieur ».

8.3 Les SDAU n'ont pas permis de réguler le passage de la ville pédestre à la ville automobile

En développant les axes routiers rapides, l'Etat a créé les conditions favorables au passage de la ville pédestre à la ville automobile. Il pensait en maîtriser les conséquences grâce aux SDAU qui prévoyaient que l'essentiel de la croissance ainsi que des équipements et fonctions de centralité seraient accueillis dans des nouveaux quartiers (voire dans des villes nouvelles) planifiés, à dominante d'habitat collectif.

Mais dès la fin des années 1960, la demande privilégie la maison individuelle qui devient accessible : hausse des revenus, réorientation de la politique nationale de logement vers l'habitat individuel (années 1970), généralisation de la voiture qui permet à de nombreux ménages d'acheter des terrains à faible coût en dehors des agglomérations. Les communes concernées accueillent favorablement cette périurbanisation tout en souhaitant maîtriser leur croissance.

Si l'Etat rédigeait les documents d'urbanisme, l'accord des communes était nécessaire pour leur mise en œuvre. Or de nombreux maires périurbains ont refusé le modèle de développement défendu par l'Etat. De ce fait, l'aire géographique des SDAU a souvent été réduite, et leur adoption a pris de nombreuses années, voire n'a jamais eu lieu (aire toulonnaise), ou encore s'est faite au prix de l'abandon de nombreuses orientations d'aménagement (Côte d'Azur) (Jourdan, 2003).

Plus largement, il existait une forte interpénétration entre les services déconcentrés de l'Etat et les élus locaux, aboutissant à l'émergence d'un *pouvoir périphérique* pouvant dévoyer la mise en œuvre locale des orientations nationales, particulièrement en matière d'urbanisme (Worms, 1966 ; Grémion, 1976).

8.4 Une planification intercommunale mise en sommeil avec la décentralisation

Depuis la décentralisation (1982), les communes ont en charge la délivrance des permis de construire et l'élaboration des documents de planification communaux (POS) et intercommunaux (SDAU – qui seront ensuite rebaptisés SD – schémas directeurs à partir de 1990). Ces derniers sont élaborés par des syndicats de communes ou par des syndicats mixtes fédérant des structures intercommunales.

Les démarches de planification intercommunale, jugées contraignantes, sont le plus souvent mises en sommeil, chaque commune préférant se focaliser sur l'élaboration de son propre plan d'occupation des sols (POS).

Dans ce contexte, l'agrégation des stratégies municipales favorise la dispersion de l'urbanisation : chaque commune souhaite se développer, mais à un rythme maîtrisé et peu d'entre elles sont prêtes à accueillir une forte croissance (Wiel, 1999). Par ailleurs, la concurrence entre les communes pour attirer entreprises et centres commerciaux favorise l'extension des zones d'activité aux portes des agglomérations.

Parallèlement, l'extension des axes routiers rapides (portée par l'Etat et les départements) ainsi que les subventions aux (petites) communes versées par les départements accompagnent la périurbanisation.

8.5 Avec les lois « Chevènement » (1999) et « SRU » (2000), l'Etat stimule la planification intercommunale

A partir du milieu des années 1990, l'Etat souhaite encadrer l'action des collectivités territoriales après 15 années de décentralisation. Il prend acte des dysfonctionnements liés à l'absence de régulation du développement urbain à l'échelle intercommunale et s'appuie sur l'émergence de la notion de développement durable.

Parallèlement, la planification intercommunale est relancée dans quelques grandes agglomérations (Lyon, Toulouse, Bordeaux, Grenoble, Lilles notamment) qui approuvent leurs nouveaux schémas directeurs entre 1990 et 2000. Ces documents soulignent que le zonage n'est plus suffisant pour répondre aux nouveaux enjeux du développement urbain et mettent en avant de nouveaux principes d'aménagements tels que la cohérence urbanisme / transport, l'intensification urbaine[43] ou le réseau vert et bleu.

[43] Intensification urbaine : densification et restructuration de l'urbanisation afin d'accueillir le développement futur tout en améliorant la qualité urbaine.

En 1999, la loi « Chevènement » renforce les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) « de projet[44] » et aboutit à leur quasi-généralisation grâce à des incitations financières. Mais les logiques d'alliances politiques et territoriales induisent souvent la cohabitation, au sein d'une même aire urbaine, d'une intercommunalité à l'échelle du cœur d'agglomération et d'intercommunalités périurbaines créées de manière « défensive » par les petites communes qui ne souhaitent pas rejoindre l'intercommunalité centrale.

En 2000, la Loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) réforme la planification pour :

- relancer la planification intercommunale : le « schéma directeur » est transformé en « schéma de cohérence territoriale » (SCoT) ; les communes proches des agglomérations et des littoraux sont fortement incitées à intègrer un périmètre de SCoT[45] ; la structure intercommunale ou le syndicat mixte en charge de l'élaboration du SCoT doit également assurer le suivi de sa mise en œuvre et sa révision si nécessaire[46] ;
- améliorer la planification communale avec la transformation du POS (plan d'occupation des sols) en PLU (plan local d'urbanisme) qui doit être compatible avec le SCoT ; cette évolution s'accompagne de l'interdiction de certaines formes d'urbanisation très consommatrices d'espaces (zones NB[47]) ;
- inciter les communes et intercommunalités (en charge de la planification) à mettre en cohérence les politiques publiques et les décisions relatives à l'occupation du sol autour d'un « projet d'aménagement et de développement durables (PADD) », relayé par des orientations (SCoT) ou un règlement (PLU) juridiquement contraignant ;
- permettre à la planification d'aller au-delà du zonage de l'occupation des sols, pour le SCoT, mais aussi pour le PLU où des « orientations d'aménagement » peuvent définir les objectifs d'un projet urbain sur un quartier.

La Loi SRU renforce également les obligations relatives à la construction de logements sociaux, ainsi que le rôle réglementaire des PLH (programmes

[44] Dans les structures intercommunales « de projet » (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), les communes membres sont obligées de mutualiser des recettes fiscales et des compétences stratégiques comme les transports, l'habitat ou le développement économique et l'aménagement des espaces d'activité.

[45] Les communes situées à moins de 15 km d'un littoral ou d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ne peuvent pas réviser leurs POS / PLU pour ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation sauf si elles sont dans une aire de SCoT.

[46] Cette obligation de suivi n'existait pas avant la Loi SRU.

[47] Ces zones dites de « campagne urbanisée » permettaient aux POS d'autoriser une urbanisation très diffuse sans raccordement aux réseaux collectifs d'assainissement.

locaux de l'habitat, qui définissent les orientations relatives à la production de logements sur un territoire) et des PDU (plans de déplacements urbains, qui précisent la stratégie d'organisation multimodale des déplacements à l'échelle d'une agglomération)[48].

8.6 Cohérence territoriale et développement durable

Pour la Loi SRU, la cohérence territoriale et la mise en œuvre des objectifs du développement durable sont des objectifs fondamentaux de la planification intercommunale.

Ces notions, qui ne sont pas explicitement définies par la loi, doivent être interprétées localement au travers de l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durables, en s'appuyant sur les grands objectifs d'aménagement définis notamment par les articles L110-10 et L121-1 du Code de l'Urbanisme.

Ces articles demandent aux SCoT et aux PLU de répondre aux besoins liés au développement et/ou aux évolutions prévisibles de la démographie et de l'économie locale ; d'atténuer les inégalités territoriales et sociales (notamment en mettant l'accent sur la production de logements[49]) ; tout en limitant l'impact des activités humaines sur la consommation d'espace, l'environnement et le cadre de vie.

Il en résulte une certaine uniformité des objectifs et orientations exprimés localement par les différents SCoT. Au-delà des thématiques relatives au positionnement et au rayonnement « métropolitain » des agglomérations, les points suivants concernant l'organisation du développement reviennent de manière quasi systématique :

– *Permettre le développement* (logements, activités, équipements) *tout en gérant l'espace de façon économe*, c'est-à-dire en limitant la consommation de foncier agricole et naturel liée aux extensions urbaines. Pour cela, le renouvellement urbain (réutilisation et densification d'espaces déjà urbanisés) et la promotion de formes urbaines plus denses sont mises à l'honneur.

[48] Les PLU doivent être compatibles avec ces documents de planification sectoriels qui doivent eux-mêmes être compatibles avec les SCoT.

[49] La législation française insiste sur la production de logements sociaux, d'une part pour intégrer la dimension sociale du développement durable dans la planification, d'autre part car beaucoup de communes sont réticentes à en accueillir. Par ailleurs, avec la hausse très importante des coûts de la construction et du foncier observé depuis la fin des années 1990, la construction neuve privée est financièrement inaccessible pour une part croissante de la population.

– *Structurer le territoire par les espaces naturels et agricoles protégés*[50] : limites et coupures d'urbanisation, trames vertes et bleues, terres fertiles, sites récréatifs ou de promenade, paysages naturels et agricoles.
– *Localiser le développement futur autour des axes bien desservis par les transports en commun* (cohérence urbanisme / transports) *mais aussi autour des pôles (urbains) principaux* (multipolarité).
– *Limiter et organiser le développement de la périurbanisation* (notamment car la dispersion excessive de l'habitat alimente la croissance du trafic automobile et la consommation d'espace).
– *Réinvestir les «cœurs d'agglomération»* (villes-centres et leurs premières couronnes de banlieue) en misant notamment sur l'intensification des espaces de la «ville à consolider» (Ville de Nice, 1996) où les tissus sont peu structurés et le bâti de faible qualité.
– *Organiser différemment les transports* pour réduire le trafic automobile : renforcement des transports en commun sur les principaux axes à l'échelle métropolitaine (train régional, système de bus express par autoroute) et à l'échelle du cœur d'agglomération (sites propres urbain) ; gestion différente des infrastructures routières (modération des vitesses, création de voies spécialisées partagées pour les autocars sur autoroute) ; voire «chronoaménagement» en jouant sur la limitation des vitesses maximales admises sur les autoroutes pour inciter les ménages à vivre moins loin car les temps de trajet seront plus longs (Syndicat mixte du schéma directeur de la région urbaine de Grenoble, 2005 ; CERTU ; 2009).

8.7 La cohérence territoriale à l'épreuve du système institutionnel

La planification intercommunale (SCoT) vise à réguler les dynamiques d'évolution d'un territoire et à encadrer les stratégies de localisation des acteurs publics et privées (individus, entreprises). Pour cela, elle peut jouer sur deux leviers :
– coordonner autour d'objectifs communs les politiques publiques conduites par l'Etat, la Région, le Département, les communes et les structures intercommunales ;

[50] Le SCoT de Montpellier propose ainsi «d'inverser le regard», c'est-à-dire de partir des espaces naturels et agricoles structurants pour définir les limites de l'urbain. Communauté d'agglomération de Montpellier, *schéma de cohérence territoriale*, projet arrêté le 21 juillet 2005.

– définir les principes de répartition géographique de la croissance entre les communes, de localisation du développement futur et de protection des espaces naturels et agricoles.

Mais ces exigences de cohérence et de coordination se heurtent à un système institutionnel français particulièrement fragmenté et complexe, ce qui n'est pas sans conséquence sur son (in)capacité à réguler le développement urbain. Six spécificités méritent d'être soulignées (tab. 8.1)

En premier lieu, la France compte 36 710 communes. Or la planification urbaine est une compétence communale (PLU) que les communes peuvent mutualiser à l'échelle intercommunale (SCoT). De ce fait, pour réguler la localisation de l'urbanisation à l'échelle d'un vaste territoire, il est nécessaire que plusieurs dizaines (voire plusieurs centaines) de municipalités[51] décident (et parviennent) à s'entendre sur une stratégie commune.

Tableau 8.1 Répartition entre Etat et collectivités des principales compétences en matière d'aménagement urbain et territorial.

LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT URBAIN ET TERRITORIAL (France, situation 2010)				
	ÉTAT	**22 RÉGIONS**	**96 DÉPARTEMENTS**	**36 710 COMMUNES (REGROUPÉES EN EPCI)**
ROUTES	Autoroutes et routes nationales (axes structurants)	Néant	Axes structurants (non gérés par l'Etat) Certaines voiries locales notamment en milieu rural	Stationnement Voiries locales Espaces publics et cheminements piétons / vélos
TRANSPORTS COLLECTIFS	Développement et maintenance des voies ferrées (*) Trains nationaux	Autorité organisatrice des trains et autocars régionaux	Autorité organisatrice des lignes de car interurbains internes au département	Autorité organisatrice des transports collectifs urbains
GRANDS ÉQUIPEMENTS	Ports et aéroports nationaux Universités et centre de recherche (*) Hôpitaux (*)	Lycées Certains ports et aéroports	Collèges Certains ports et aéroports Certains équipements sociaux et culturels	Equipements sociaux et culturels Ecoles maternelles et élémentaires Certains ports et aéroports
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	Politique industrielle nationale, soutien aux pôles de compétitivité (*), fiscalité des entreprises	Attribution d'aides économiques, coordination des aides accordées par les autres collectivités	Attribution d'aides économiques	Aménagement et gestion des espaces d'activité économiques
HABITAT	Politique nationale du logement : aides et exonérations fiscales aux personnes et investisseurs.	Néant	Gestion de certains organismes de logement social et de la quasi-totalité de l'aide sociale aux personnes	Gestion de certaines aides à la construction et organismes de logement social Planification de l'offre (PLH)
URBANISME ET PLANIFICATION	Législation nationale Schéma national des infrastructures de transport Trames verts et bleues Opérations d'aménagement urbain d'intérêt national (OIN) DTADD et PIG	Shéma régional de cohérence écologique (trames vertes et bleues) (**) Shéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (**)	Néant	Réglementation de l'usage du sols et attribution des permis de construire Opérations d'aménagement urbain et économiques Action foncière (***)
Réalisation : Gabriel Jourdan, déc. 2010	(*) Avec le cofinancement des collectivités territoriales	(**) Schémas approuvés par l'Etat et la Région	(***) Notamment par l'intermédiaire d'établissements publics fonciers cofinancés par les autres colllectivités	

[51] Le SCoT de la région urbaine de Grenoble compte ainsi (en 2010) plus de 270 communes réparties dans 16 EPCI de projet pour une population d'environ 730 000 habitants.

En second lieu, les leviers d'action à combiner pour réguler le développement urbain sont répartis entre les différents niveaux de collectivité territoriale et l'Etat. L'urbanisme, la localisation de l'habitat, l'aménagement des zones d'activité et les transports urbains sont gérés par les communes et EPCI ; les transports collectifs métropolitains sont organisés par la région (trains régionaux) et le département (lignes de car) ; l'aménagement routier dépend principalement de l'Etat (autoroutes) et des départements (autres grands axes) ; le financement du logement est encore largement organisé par l'Etat ; l'implantation des grands équipements dépend tantôt de l'Etat, tantôt des collectivité territoriales ; les aides économiques aux entreprises sont coordonnées par la région, etc.

En troisième lieu, la décentralisation est fondée sur les principes de « libre administration » des collectivités territoriales et d'absence de tutelle (relation hiérarchique) entre les collectivités, ou entre ces dernières et l'Etat. De ce fait, chaque collectivité agit librement sur son territoire dans le cadre de ses compétences et le respect de la liberté de chaque institution tend à primer sur la nécessaire coordination des actions.

En quatrième lieu, le département et la région[52] n'ont pas le droit d'élaborer des documents de planification territoriale contraignant qui viendrait au dessus des SCoT ou des PLU (ce qui résulte du principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre). De ce fait, la planification est du ressort exclusif des communes et de leurs groupements à l'exception de la région parisienne[53], de la Corse et des départements et territoires d'Outre-mer[54], ainsi que des territoires couverts par une DTA (directive territoriale d'aménagement[55]). Cette situation va cependant évoluer avec la mise en œuvre de la loi portant engagement natio-

[52] Les régions doivent élaborer un « schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire » (SRADDT), mais ce dernier n'a aucune valeur réglementaire en matière de planification territoriale : les SCoT et PLU ne sont pas tenus de le prendre en compte.

[53] Les SCoT et PLU doivent être compatibles avec le SDRIF (schéma directeur de la région Ile de France), élaboré par le Conseil Régional.

[54] Les SCoT et PLU doivent y être compatibles avec le plan d'aménagement régional ou territorial.

[55] La DTA (article L111-1 du Code de l'Urbanisme) est un document d'urbanisme élaboré par l'Etat sur certains territoires à enjeu et avec lequel les SCoT et PLU doivent être compatibles. Six DTA sont actuellement en vigueur : Alpes-Maritimes ; Bouches-du-Rhône ; aire métropolitaine lyonnaise ; estuaire de la Loire, estuaire de la Seine, bassin minier de Lorraine. Une DTA est en cours d'approbation pour les Alpes du Nord.
Les DTA ont été réformés par la loi « portant engagement national pour l'environnement », approuvée en juillet 2010. Les SCoT et PLU n'ont plus à être compatibles avec les nouvelles DTA – rebaptisées DTADD (directives territoriales d'aménagement et de développement durable). Mais leurs orientations peuvent être qualifiées de « projet d'intérêt général » au sens de l'article L121-9 du Code de l'Urbanisme ce qui implique leur prise en compte par les SCoT et PLU.

nal pour l'environnement (dite Loi Grenelle II) approuvée en juillet 2010 (sect. 8.8).

En cinquième lieu, l'établissement public en charge de l'élaboration du SCoT ne peut être composé que de communes ou d'EPCI (article L122-4 du Code de l'Urbanisme) et ne peut pas intégrer le département, la région ou l'Etat. En d'autres termes, les communes définissent elles-mêmes la règle intercommunale (SCoT) qui va encadrer l'élaboration de leurs plans communaux (PLU) sans qu'un tiers puisse arbitrer les conflits ou pousser à une plus grande ambition. Cela favorise l'évitement des problèmes gênants et une régulation minimaliste (logique du plus petit dénominateur commun et de l'assemblage des choix communaux), chaque commune cherchant à préserver sa marge de liberté.

En sixième lieu, le mécanisme d'élaboration des SCoT ne permet pas l'émergence d'un dialogue constructif entre les communes, l'Etat et les autres niveaux de collectivité territoriale. Ainsi, la région et le département ne participent pas au vote d'approbation du SCoT car ils ne sont pas membres de l'établissement public qui en assure l'élaboration. Ils sont seulement « associés » à son élaboration (article L121-4 du Code de l'Urbanisme). Cela signifie qu'ils peuvent exprimer un avis sans garantie que ce dernier soit pris en compte. Les autres personnes publiques associées sont les services déconcentrés de l'Etat[56] et divers organismes socioprofessionnels (Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre d'Agriculture, Chambre des Métiers et de l'Artisanat notamment).

Cette organisation institutionnelle est paradoxale, car le projet d'aménagement et de développement durable du SCoT doit mettre en cohérence toutes les politiques publiques conduites sur le territoire, y compris celles de l'Etat et des autres collectivités territoriales. Mais *in fine*, ce projet n'est défini que par les communes.

De ce fait, des politiques ou des projets ayant une forte influence sur les dynamiques de développement urbain (exemple des infrastructures routières) sont décidés en dehors des instances de la planification urbaine car ils ne sont pas du ressort des communes et EPCI. Inversement, les orientations du SCoT se limitent à des vœux pieux lorsqu'elles concernent des compétences qui ne sont pas du ressort des communes (exemple du transport ferroviaire régional (Desjardin, 2008, p. 5).

[56] L'Etat a un statut particulier en tant que personne publique associée : il est garant du respect des principes fondamentaux du Code de l'Urbanisme et assure le contrôle de la légalité du document.

Cette impossible cohérence aboutit par exemple au fait que l'Etat ou les Conseils Généraux rejettent sur les SCoT et les PLU (donc sur les communes) la régulation de l'étalement urbain qui est facilitée par la réalisation des grandes infrastructures routières dont ils sont maîtres d'ouvrages (la réalisation de ces infrastructures étant elle-même justifiée par les embarras de circulation liés à une non-maîtrise antérieure de l'urbanisation !).

Ainsi, dans le dossier de présentation du projet de grand contournement autoroutier de Toulouse[57], il est indiqué que « *sans maîtrise du développement, la zone située entre 1 et 4 minutes [d'un échangeur] attire en priorité l'activité économique. Celle située entre 4 et 10 minutes attire les habitations. Cette convoitise sur les territoires situés à proximité des échangeurs doit donc mobiliser toute l'attention des autorités locales. Des instruments efficaces de planification s'imposent pour anticiper le développement, garder la maîtrise du foncier et organiser l'espace* » (MEDAD, 2007, p. 95).

8.8 En 2010, le « Grenelle de l'Environnement » renforce les objectifs de la Loi SRU

Avec la Loi SRU, la notion de développement durable fait son entrée dans le Code de l'Urbanisme. 7 ans plus tard, avec le « Grenelle de l'Environnement » (2007), l'Etat souhaite que les politiques publiques contribuent fortement à résoudre les problèmes écologiques. Il en résulte les lois dites « Grenelle I » (approuvées en 2009) et « Engagement National pour l'Environnement – dite Loi Grenelle II » (approuvée en 2010) qui renforcent les objectifs environnementaux de la planification urbaine : freiner la régression des espaces agricoles et naturels ; préserver la biodiversité (création ou restauration de continuités écologiques) ; lutter contre les causes du changement climatique (réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques) et anticiper ses effets possibles ; réduire le trafic automobile ; développer les transports en comun et la cohérence urbanisme / transports, etc.

Au-delà d'une nouvelle liste d'objectifs, la loi dite « Grenelle II » introduit quelques avancées dans la gouvernance du système de planification français (fig. 8.2).

[57] Ce projet a finalement été abandonné à l'issue du débat public qui s'est déroulé en 2007.

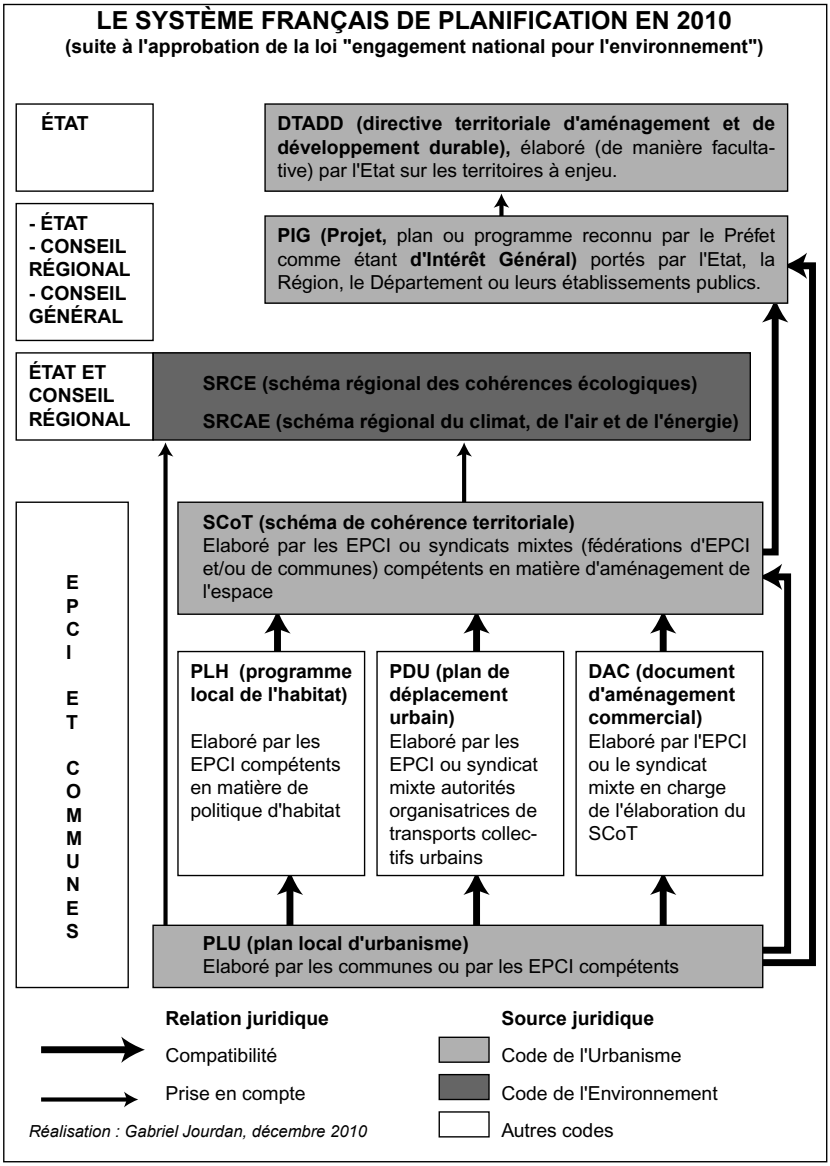


Fig. 8.2 La nouvelle organisation du système français de planification.

En premier lieu, elle crée deux nouveaux outils de planification à l'échelle régionale que les SCoT et PLU devront « prendre en compte », ce qui ouvre la possibilité de demander leur annulation devant le tribunal administratif si ce n'est pas le cas[58].

– Le « schéma régional des cohérences écologiques » localisera les espaces naturels et agricoles intégrés dans le réseau des « trames vertes et bleues » à une échelle assez précise (1 :100 000[59]) et définira les orientations relatives à leur protection et/ou à leur mise en valeur.
– Le « schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie » définira les orientations d'aménagement permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre ; de favoriser l'adaptation aux effets potentiels du changement climatique ; d'améliorer la qualité de l'air ; de réduire la consommation d'énergie et de développer la production d'énergies renouvelables.

Ces deux schémas seront élaborés et approuvés conjointement par le Conseil Régional (collectivité territoriale) et par le Préfet de région (représentant de l'Etat). Ils peuvent donc être interprétés comme une forme de re-centralisation de la planification au nom de l'environnement (ce qui permet par ailleurs de contourner le principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre). Mais ils introduisent aussi le lien qui manquait entre une planification-cadre élaborée à l'échelon régional et une planification locale, intercommunale et communale, élaborée par les communes et les EPCI.

En deuxième lieu, la loi « Grenelle II » incite fortement les communes à intégrer un périmètre de SCoT avant le 1er janvier 2017. A cette date, les communes non-membres d'un SCoT devront demander une dérogation au Préfet pour ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation dans le cadre d'une révision de leur PLU.

[58] La Loi Grenelle II précise d'ailleurs que les SCoT ou les PLU peuvent être annulés par le tribunal administratif sur leurs orientations qui « *compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du Code de l'Urbanisme, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* » (articles L122-11 et L123-12b du Code de l'Urbanisme dans leur nouvelle rédaction suite à l'approbation de la loi portant engagement national pour l'environnement).

[59] Comité Opérationnel Trame Verte et Bleue, *Projet de guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers relatifs à la préservation et à la restauration des continuités écologiques et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique*, document arrêté à la date du 10 avril 2009, p. 16.

En troisième lieu, la Loi « Grenelle II » renforce la notion de « projet d'intérêt général (PIG)[60] » qui permet à l'Etat, à la région ou au département de faire inscrire certains de leurs plans, projets ou programmes dans les PLU et les SCoT.

En quatrième lieu, la Loi Grenelle II incite (sans réellement contraindre) à ce que les PLU soient élaborés par les structures intercommunales. Elle renforce par ailleurs le PLU dans son rôle de définition d'orientations d'aménagement et de mise en cohérence des politiques publiques sur son territoire.

Parallèlement, la loi sur la réforme des collectivités territoriales (approuvée en novembre 2010) prévoit un renforcement du rôle des structures intercommunales et oblige toutes les communes à intégrer un EPCI de projet à l'horizon 2014.

8.9 Conclusion

La planification territoriale cherche à créer les conditions d'un développement durable des territoires, ce qui suppose notamment de réguler les stratégies de localisation des individus et des entreprises.

Ces stratégies reflètent une logique de choix sous contraintes (notamment financières) à l'intérieur d'un espace géographique dont l'étendue dépend des conditions de la mobilité (vitesse des déplacements quotidiens). Leur régulation suppose alors de mettre en adéquation :

- les décisions des acteurs publics qui réglementent l'usage du sol et/ou qui peuvent intervenir sur la production des aménagements et projets urbains ;
- les décisions des acteurs publics qui peuvent influer, au travers de leurs politiques sectorielles, sur l'univers des contraintes qui conditionnent en partie

[60] Pour être classé par le Préfet comme « projet d'intérêt général », un projet, plan ou programme porté par l'Etat, la région ou le département doit « *être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* ». Il doit en outre avoir fait l'objet « *soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public, soit soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvé par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication* » (article L121-9 du Code de l'Urbanisme dans sa nouvelle rédaction suite à l'approbation de la loi portant engagement national pour l'environnement).

les stratégies de localisation des ménages et des entreprises : conditions de la mobilité (routes et transports collectifs), offre de logements sociaux ou aidés, réserves foncières, etc.

Pour cela, il est nécessaire de construire un partenariat public / public, d'une part entre les communes (répartition géographique de la croissance, affectation des droits à bâtir, définition des espaces à protéger), et d'autre part entre les acteurs (Etat, région, département, intercommunalités et communes) qui portent les politiques sectorielles.

En d'autres termes, la planification devrait permettre l'émergence d'un processus de transaction sociale entre les communes, les autres niveaux de collectivité et l'Etat. La sociologie de la transaction sociale (Blanc, 2003) s'intéresse aux situations de « *coopération conflictuelle* » entre des acteurs. Lorsqu'elles ne sont pas évitées (fuite) ou tranchées par la force, elles impliquent l'émergence d'un processus de « *transaction sociale* », c'est-à-dire d'échanges (matériels, symboliques) débouchant sur l'émergence d'un « *compromis pratique* », permettant d'agir, de coopérer ou de vivre ensemble malgré le conflit. Ce processus de transaction sociale est aussi une dynamique d'apprentissage collectif pouvant faire évoluer les représentations et pratiques de chaque acteur, voire faire émerger des valeurs et des objectifs communs.

Par exemple, le SCoT est (ou devrait être ?) une forme d'accord entre des institutions autonomes (absence de tutelle entre les collectivités territoriales) mais qui doivent s'entendre sur un minimum de règles pour aménager et développer durablement un territoire commun.

Mais l'émergence de cette transaction se heurte au fonctionnement du système politico-institutionnel français. Ainsi, les SCoT parviennent difficilement à mettre en cohérence les politiques publiques et les décisions relatives à l'usage du sol car leur élaboration est contrôlée par les communes. Ces dernières sont alors placées en situation d'autorégulation de leur développement futur tout en devant coordonner des politiques publiques sur lesquelles elles n'ont pas prise (car elles dépendent d'autres collectivités territoriales ou de l'Etat) mais qui peuvent créer les conditions nécessaire à l'émergence de certaines dynamiques urbaines.

Malgré les avancées liées à la Loi « Grenelle II » (mise en place de schémas régionaux que les SCoT et PLU doivent prendre en compte et renforcement de la notion de « projet d'intérêt général »), la réforme de la planification reste inachevée car elle ne facilite pas l'émergence d'un partenariat « public-public » grâce auquel les communes, le département, la région et l'Etat coordonneraient leurs politiques.

Par exemple, si l'on souhaitait réguler la périurbanisation en concentrant le développement futur dans un nombre limité de communes bien desservies par le rail, il faudrait aider ces communes à financer ce surcroît d'urbanisation, mais aussi avoir l'assurance que le Conseil Régional mettra en place un niveau d'offre ferroviaire suffisant.

En d'autres termes, la mise en œuvre des objectifs de cohérence territoriale attribués par la Loi aux SCoT supposent de créer les conditions d'un solide partenariat «public – public» qui pourrait prendre la forme d'un contrat signé entre les communes, les autres collectivités territoriales et l'Etat.

Ce contrat pourrait être à l'image du «contrat d'axes[61]» qui va être signé entre le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise et les communes concernées par le projet de future ligne E du tramway, ce contrat prévoyant notamment que les communes s'engagent à créer les conditions d'une intensification de l'urbanisation autour de l'axe. Il pourrait également être à l'image des «contrats de développement territorial» prévus dans l'article 18 de la «Loi sur le Grand Paris» (approuvée en mai 2010). Ces contrats, signés entre l'Etat et les collectivités territoriales d'Ile-de-France, fixeront à la fois les orientations d'aménagement de certains secteurs stratégiques et le financement de cet aménagement.

Mais pour l'instant, la Loi ne prévoit pas que le SCoT puisse être relayé par la signature d'un contrat permettant aux acteurs publics de prévoir et de cofinancer des actions liées à sa mise en œuvre. De même, les «contrats de projets Etat-Région» (CPER) dont l'objectif est de financer des équipements et des mesures relatives à l'aménagement du territoire, ne se basent pas sur le contenu des SCoT.

Pour l'instant, cette déconnexion entre planification et contractualisation bloque notamment l'émergence d'une «*logique de polarisation du développement sur un nombre réduit de communes*» qui serait à même de réguler efficacement l'étalement urbain (Desjardin, 2008, p.8).

[61] Ce contrat ne répond à aucune contrainte légale. Il est le fruit d'une initiative locale portée par le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise.

Bibliographie

Blanc M. (2003) « La transaction sociale, un paradigme analytique et pragmatique », INRS – UCS, 11 novembre 2003, synthèse réalisée par Mélanie Gauthier. Texte disponible sur le site du réseau interuniversitaire d'études urbaines et régionales : http://www.vrm.a/documents/M_Blanc_11nov2003.pdf.

CERTU (2009) *Chronoaménagement et autoroutes autrement, la proximité au secours du territoire*, Editions du CERTU.

Desjardin X. (2008) « 10 ans de planification territoriale : quel impact sur la ville et les mobilités », *Transports urbains*, n° 113, juin 2008.

Grémion P. (1976) *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris.

Jourdan G. (2003) *Gouvernance, transports et planification urbaine, étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur*, l'Harmattan, collection villes et entreprises.

Jourdan G. (2008) « Les grandes zones d'activité économiques et commerciales : des espaces stratégiques pour le renouvellement urbain », *Les dossiers FNAU*, n° 22.

Lefevre C. (1995) « Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés », *2001 plus*, n° 33.

MEDAD (2007) Grand contournement autoroutier de Toulouse, dossier du débat public.

Offner J. M. (1993) « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'espace géographique*, n° 3.

Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur de la région urbaine de Grenoble (2005) *La proximité au secours du territoire ? Vers des autoroutes apaisées*, Les dossiers déplacements, actes de colloque.

Ville de Nice, Agence Municipale d'Urbanisme (1996) *Schéma directeur de la Ville de Nice.*

Wiel M. (1999) *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville automobile*, Editions Mardaga, collection architecture + recherche, Sprimont.

Wiel M. (2007) *Pour planifier les villes autrement*, L'Harmattan, 2007.

Worms J. P. (1966) « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 3.

III

Expériences locales en débat

La troisième partie de l'ouvrage apporte un éclairage approfondi sur les enjeux de planification territoriale propres à chaque contexte national. Ce tour d'horizon permet d'établir les convergences et les divergences en matière de *périmètre pertinent* par rapport à l'ensemble des pays analysés. Il s'agit aussi d'exposer les différents objets et espaces d'intervention (les infrastructures, les friches, les espaces culturels, etc.) dans l'objectif de comparer les thèmes prioritaires dans chaque pays faisant l'objet d'une planification au niveau d'une aire métropolitaine. L'article de Charles Ambrosino *Planification territoriale et clusters culturels : mythes et réalités* propose un éclairage sur le phénomène des *clusters culturels* en Angleterre et son influence sur les stratégies de régénération urbaine. Malgré la volonté de conceptualiser l'apparition des *clusters culturels* dans le cadre de la planification, la mise en place de ces milieux créatifs reste fragile et tributaire des processus de valorisation qu'ils génèrent et dont les collectivités territoriales s'accommodent ou non. Cette contribution cherche à mettre en évidence les conditions physiques, économiques et sociales propices à l'apparition des *clusters culturels* à travers l'étude de cas d'Hoxton à Londres. L'article de Gabriel Jourdan, dans sa contribution *Lorsque le débat interroge la planification urbaine intercommunale*, se penche sur la question de la gouvernance territoriale dans les grandes aires métropolitaines. En analysant l'exemple du projet de grande infrastructure de transport d'intérêt national, la LGV PACA, il met en évidence l'importance d'un débat public élargi, au-delà du strict champ du projet d'infrastructure. Ce débat est censé questionner la pertinence des stratégies d'aménagement tout en articulant les enjeux à l'échelle d'une grande aire métropolitaine. Or la planification régionale en France demeure jusqu'alors essentiellement indicative et sectorielle. L'auteur se demande ainsi si l'introduction obligatoire d'un « débat public » (Code de l'Environnement) dans l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale serait vecteur d'une meilleure forme de régulation dans ces grandes aires métropolitaines ? Lauren Andres, dans son article *Planification et mutabilité urbaine : une conciliation impossible ?*, présente un éclairage spécifique sur la question de la mutabilité des friches urbaines et leurs temporalités. L'auteur met en évidence l'existence d'un intervalle temporel entre l'apparition de la friche et sa réaffectation – le *temps de veille* – apte à offrir une certaine permissivité, temporaire, éphémère, voire marginale. En s'appuyant sur des exemples français et suisses, l'auteur pose la question de savoir si ce *temps de veille* d'utilisation éphémère ne constituerait pas, dans certains cas, une forme de préfiguration planificatrice. L'article de Johann Jessen, *Regional Competitiveness and Quality of Life : The Case of Stuttgart*, fait écho au modèle anglais de la *city region*. L'auteur présente le projet de *Region Stuttgart* qui vise à promouvoir une meilleure compétitivité économique et une augmentation de la qualité de vie de la po-

pulation de ce territoire. La rencontre de deux stratégies traditionnellement séparées, celle du développement économique et celle de la promotion de la qualité de vie, converge dans la volonté de favoriser l'installation d'une *creative class* aux niveaux régional et local. Michaela SCHMITZ, dans son article *Les conséquences des changements démographiques sur la planification des réseaux d'eau en Allemagne*, décrypte la question de la planification en Allemagne au travers d'un angle bien spécifique, celui des changements démographiques et de leurs conséquences sur l'infrastructure en réseau. Les changements démographiques tels que la baisse du taux de natalité, les phénomènes de migration et le vieillissement de la population ont un effet immédiat sur la gestion et la planification de l'infrastructure en réseau, comme celui de l'eau et de l'assainissement. Les adaptations législatives qui ont été mises en œuvre pour faire face à ces changements démographiques ont une influence sur la planification sectorielle. L'auteur en dresse un bilan critique. Valeria FEDELI, dans sa contribution *Stratégies et tactiques dans le projet Città di città*, met en valeur les contradictions de la planification stratégique italienne qui dans les faits ressemble plus à une série d'actions tactiques conditionnées par les contraintes d'une fragmentation des pouvoirs, d'une multiplication des acteurs et par l'émergence de phénomènes inattendus. Ces contraintes du territoire créent des aliénations qui empêchent l'élaboration et la réalisation de projets métropolitains plus holistiques. L'auteur analyse le cas du projet stratégique de la province de Milan en décryptant les formes de conceptualisation de l'action influencée par un contexte d'incertitude spatial et temporel. A. DELPIANO, dans *Coopération interinstitutionnelle pour la planification territoriale*, retrace l'expérience du Plan territorial de coordination de la Province de Bologne qui propose une organisation polycentrique du territoire. La planification de la croissance des centres, qu'il s'agisse de centres résidentiels ou de districts productifs, s'appuie sur leur desserte par le réseau de transports collectifs d'une part, sur leur niveau d'équipements et de services de l'autre. La mise en œuvre de cette orientation ne peut résulter d'une imposition venant d'une haut, mais s'appuie sur une démarche de coopération entre la Province et les communes. Les outils de cette coopération sont la Conférence de planification, les Plans structurels communaux élaborés de manière associé, les Accords territoriaux et la Péréquation territoriale.

9

Planification territoriale et clusters culturels : mythes et réalités

Ambrosino Charles

9.1 Introduction

Depuis une quinzaine d'années, la création de clusters culturels (ou créatifs) s'est incontestablement imposée comme une stratégie alternative de développement culturel urbain. Planifiés au sein de quartiers labellisés culturels (ou créatifs) par les gouvernements métropolitains, ceux-ci font désormais figure d'« *orthodoxie de l'aménagement urbain* » (Mommaas, 2004 ; voir aussi Montgomerry, 2003 ; MacCarthy, 2004 ; Scott, 2004) et sont employés, particulièrement en Grande-Bretagne, dans le cadre de stratégies, plus globales, de régénération urbaine. Mixant activités et fonctions culturelles, depuis la production jusqu'à la représentation et la consommation, du théâtre aux Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC), en passant par le cinéma et la création musicale, les clusters culturels adoptent des formes diversifiées sur le plan spatial. Ils peuvent concerner un bâtiment ou un ensemble immobilier mais aussi un quartier dans son intégralité, voire un réseau de lieux de diffusion et/ou de création.

Nombre de ces clusters éclosent toutefois en dehors des volontés planificatrices, le plus souvent dans des territoires urbains en cours de transformation et marqués par un tissu architectural singulier, héritage du développement de l'industrie légère au 19e siècle. Les anciens quartiers et/ou faubourgs industriels constituent ainsi leur territoire d'accueil et d'édification privilégié. Plus que des lieux de production, ces espaces se caractérisent par une ambiance distincte où se mêlent modes de vie alternatifs et nouveaux types de consommation esthétique. Ces « milieux », dits créatifs, sont néanmoins fragiles et tributaires des processus de valorisation (foncières et immobilières notamment) qu'ils génèrent et dont les collectivités territoriales s'accommodent (ou non). L'approche conceptuelle des clusters culturels s'avère donc problématique tant cette notion recouvre un grand nombre de réalités. Aussi, dans cet article, nous attacherons-nous à dégager les conditions physiques, économiques et sociales propices à leur apparition en nous appuyant sur l'exemple de SoSho à Londres. Puis nous nous pencherons sur les facteurs de pérennisation pesant sur leur viabilité en tant que modèle de développement territorial et industriel « durable ».

9.2 Villes et industries créatives

Dès la fin des années 1970, nombre d'experts s'attachent à décrypter les métamorphoses que subit le capitalisme industriel. A l'industrie manufacturière traditionnelle se substitue progressivement une industrie de services, plus attentive aux besoins et *desiderata* du consommateur. D'aucuns qualifieront ce nouvel ordre socioéconomique de « post-fordisme », système où la production de masse fait place à une « spécialisation flexible » que structurerait désormais un marché de niches (Piore et Sabel, 1984 ; Lash et Urry, 1994 ; Scott, 1988 ; Amin, 1994). Au cœur de cette inflexion règne le constat d'une intense fragmentation et d'une grande volatilité des marchés de consommation. Ce processus se double d'une nouvelle approche du positionnement *marketing* des produits sur le marché, résultat d'une « culturalisation » de l'économie (Scott, 2000). C'est en effet de plus en plus l'image des produits qui compte et non leurs seuls attributs fonctionnels ; cela se traduit notamment par le recours au *design* et à la mode pour les différencier. Les modalités de la consommation de masse évoluent elles aussi et donnent lieu à de nouvelles interprétations sociologiques. Aussi apprend-on que la consommation – proliférante – de biens et de services chargés d'une haute valeur « symbolique » participe pleinement de la construction des styles de vie et de l'identité de chacun (Lash et Urry, 1994). Cet état de fait a eu au moins trois conséquences.

– Dans le monde occidental, l'attention se porte progressivement sur les Petites et Moyennes Entreprises (PME), structures jugées plus flexible et adaptées aux nouvelles conditions économiques globales. Dans les années 1990, les « régions qui gagnent » (Benko et Lipietz, 1992) disposent d'un réseau de PME à la fois fort et pérenne. Ces réseaux se doublent d'un fort ancrage géographique et résultent de traditions sociales et culturelles établies (Bagnasco et Trigilia, 1988; Markusen, 1996). En réaction à l'abstraction des figures imposées par la géographie économique classique (hiérarchie urbaine, pôles de croissance, etc.), la fin des années 1980 et le début des années 1990 furent le théâtre d'une imposante littérature scientifique arguant que l'espace social était le facteur crucial à mettre en exergue pour saisir dans toute sa complexité le fait économique. C'est notamment autour de l'idée de *cluster* que ces concepts analytiques allaient gagner une intelligibilité internationale. A l'instar du district industriel marshallien (Marshall, 1919), du milieu innovateur (Andaylot, 1986) ou du système productif local (Pecqueur, 2000), le *cluster* désigne un réseau de solidarité territoriale support d'une « atmosphère » sociale productrice d'externalités positives.
La théorie des *clusters*[62] s'est progressivement inscrite dans la rhétorique des acteurs publics. Parmi les intermédiaires les plus influents figure Michael Porter. Professeur à la *Harvard Business School*, ce théoricien de l'avantage comparatif transfère et adapte son argumentation sur la compétition entre les nations aux *inner-cities* en déclin (Porter, 1995). Ce dernier préconise d'y développer des « créneaux de spécialisation », des *clusters*, et ce en raison du faible coût du foncier, de la présence d'une main-d'œuvre ethnique à disposition, de leur position stratégique à proximité des quartiers d'affaires, des nœuds de transport et des lieux de fréquentation touristique. Selon Porter (1998), le cluster consiste en « *un groupement d'entreprises, de sous-traitants et d'institutions géographiquement proches qui collaborent dans un même secteur d'activité, une même filière, et dont l'objectif est de travailler en synergie afin de favoriser l'innovation et la compétitivité* ». Cette approche du développement économique inspirera le jeune gouvernement *New Labour* (arrivé au pouvoir en 1997), bien décidé à renouveler les politiques industrielles nationales et régionales et à faire de l'économie du savoir, le chantier du nouveau millénaire.
– Dans ce contexte, les industries culturelles, jusque-là considérées comme une activité économique marginale, commencent à occuper le devant de la scène politique. A Londres par exemple, elles représentent le troisième

[62] D'ailleurs largement remise en question pour les incertitudes qu'elle soulève, et son caractère flou. Voir par exemple Martin et Sunley (2003).

secteur d'activité par ordre d'importance (GLA Economics, 2002 et 2004) et se démarquent par leur progression constante. De fait, leur statut change : elles ne sont plus simplement perçues comme la survivance d'un mode de production artisanal préservé des assauts de la production de masse moderne, mais bien comme l'avant-garde exemplaire et concrète de la nouvelle économie (O'Connor, 1996). Autour de la figure du créateur, le capitalisme serait entré dans une nouvelle ère, abandonnant progressivement le système traditionnel résultant des rapports de force qu'entretiennent les grandes structures économiques, pour un mode organisationnelle alternatif et non usuel, où l'individu est moteur, et pour lequel les idées constituent le carburant. Les industries culturelles sont en effet caractérisées par une logique de projet, par les réseaux de micro-entreprises et de travailleurs en *freelance*, par une structure du marché oligopolistique et par un turn-over très rapide des produits (Pratt, 2008). De nouvelles compétences sont alors nécessaires : la flexibilité, la réflexivité et, par-dessus tout, la créativité. Bref, précisément les « qualités » qui distinguent les industries culturelles d'autres secteurs économiques.

Cette étape a donné lieu dans certains pays, anglo-saxons pour la plupart (Grande-Bretagne, Australie, Nouvelle Zélande notamment), à une nouvelle dénomination des industries culturelles : on parle désormais d'industries créatives[63], expression mise au goût du jour par le jeune *Department for Culture, Media and Sport* britannique avec la publication de *L'inventaire des Industries Créatives* (DCMS, 1998 mis à jour en 2002), devenu, depuis, célèbre. Les industries créatives regroupent tous « *les secteurs industriels qui trouvent leur origine dans la créativité individuelle, la compétence et le talent et qui offrent des potentialités de création de richesses et d'emplois à travers le soutien et l'exploitation de la propriété intellectuelle* » (DCMS, 1998). L'objectif est alors de prendre acte des bouleversements que connaît le monde de la production marchande de la culture. Il s'agit de souligner le rôle croissant des créateurs via la protection des activités impliquées dans la production de droits de propriété (Pratt, 2008), et des services liés à l'information (depuis son émission jusqu'aux conditions matérielles de sa réception) et au « savoir » dans le nouvel ordre économique global.

[63] La définition du DCMS distingue 13 industries constitutives des fonctions créatives : (1) publicité, (2) architecture, (3) arts et antiquités, (4) artisanat, (5) *design*, (6) modistes (*designer fashion*), (7) production cinématographique (*film*), (8) génie logiciel pour jeux vidéos (*leisure software*), (9) musique, (10) représentation artistique (*performing arts*), (11) édition, (12) génie logiciel, (13) télévision et radio.

– C'est tout particulièrement dans les grandes villes que cette réalité gagne en matérialité. En effet, les métropoles concentrent dans une très large mesure les capacités de conception, de création et de diffusion des produits culturels. S'y agglomèrent spatialement les industries créatives fortes de la densité des réseaux, de la présence en grand nombre de la main-d'œuvre et du processus d'innovation qui en émane formant ainsi des clusters culturels et créatifs. Selon Allen Scott (2000), « *les villes ont toujours joué un rôle privilégié en tant que centres d'activité culturelle et économique […] et alors que nous nous engageons dans le 21e siècle, il semble s'opérer une convergence très marquée entre les sphères de la culture et de l'activité économique* ». Convergence qu'il attribue à deux facteurs principaux, l'augmentation de la consommation de produits culturels d'une part, et l'accroissement du revenu disponible et du temps consacré aux loisirs d'autre part.

9.3 Les clusters culturels : du mythe à la réalité

La notion de « ville créative » (Landry, 2000), ensuite reprise par des acteurs publics qui parachevèrent cette « créolisation » entre culture et l'économie (Bovone, 2005), allait devenir synonyme de redynamisation territoriale à plus ou moins grande échelle (Scott *et al.*, 2005; Montgomery, 2003 ; Mac Carthy, 2004). Dans cette perspective, la désignation de quartiers culturels (LDA, 2004) abritant des clusters au sein des *inner-cities* s'est progressivement inscrite en la pratique planificatrice (Bell *et al.*, 2004), et notamment à Londres où le choix de développer des quartiers culturels est clairement affiché dans deux des principaux documents stratégiques de la GLA, respectivement le *London plan* (Mayor of London, 2004b) et le *London Cultural Capital* (Mayor of London, 2004a). Plus qu'un modèle économique, l'interprétation spatiale du *cluster* renvoie à un modèle de développement territorial que les gouvernements métropolitains souhaitent voir se développer dans les *inner-cities*, secteurs géographiques autrefois exclusivement dédiés à la production industrielle et désormais considérés comme territoires à enjeux « urbains » potentiels : c'est la figure du quartier aux usages mixtes où se mêlent activités diverses (de production et/ou de consommation, etc.) et logements collectifs à proximité du réseau de transport en commun ; c'est la possibilité de pourvoir une offre résidentielle en ville, de limiter l'usage de la voiture et de développer une alternative au mode de vie suburbain; c'est également l'occasion – en Grande-Bretagne du moins – de mettre en pratique les recommandations de l'*Urban Task Force* (1999) et d'amorcer la

renaissance urbaine en lieu et place des *brownfields*[64] (dont les *inner-cities* sont truffées). Cette déclinaison urbaine du modèle économique promu, tend alors à le borner géographiquement. En effet, beaucoup de collectivités ne retiendront de la notion de *cluster* que le rôle – déterminant (?) – de la concentration spatiale de structures susceptibles d'établir des relations de complémentarité/compétition au détriment du complexe construit social qu'il est. Cette démarche s'avère d'autant plus fragile qu'ici le territoire physique est considéré, à tort, comme un contenant neutre.

Les récents débats académiques ont mis en évidence les particularités inhérentes à la « clusterisation » des industries culturelles et créatives. Van Heur (2006), à l'occasion de travaux portant sur l'efficience des initiatives régionales de soutien aux clusters de l'industrie de la musique électronique londonienne, montre bien les limites du modèle « cluster » et, de manière concomitante, celles des politiques publiques qui les sous-tendent. Par exemple, dans le domaine des nouveaux médias, les investigations menées en France (Vicente, 2005) ou en Angleterre (Pratt, 2000, 2004 ; Hutton, 2004) démontrent que, dans le cas des clusters des technologies de l'information et de la communication, les économies d'échelles en matière de circulation des marchandises ne constituent qu'un facteur mineur, voire nul dans le regroupement spatial des entreprises. Par ailleurs, tel que le souligne Pratt (2008), si, par exemple, à Londres « *il est tentant de considérer les nouveaux médias comme dépendants des services financiers et comme sous-traitants de ces industries […] les données empiriques ne valident pas cette interprétation puisque ces entreprises n'ont pas de liens avec les services financiers et accompagnent au contraire la transformation du secteur des médias plus traditionnels, facilitant la capacité de Londres à conserver ses positions dans ce secteur* ». Aussi peut-on conclure que les industries culturelles jouissent d'une certaine autonomie à l'égard des services productifs novateurs dont sont dotées les villes globales mais également de la consommation urbaine. Le principe de contigüité des sous-traitants (industries culturelles) et de leurs commanditaires (industries financières), cher à Porter, ne s'appliquerait que de manière marginale. Ce qui amène à plaider pour une approche de ces industries plus complexe que celle qui prévaut généralement, à savoir l'attractivité de la « classe créative » (Florida, 2002) et des investissements prestigieux.

[64] Les *brownfield* désignent des sites ayant fait l'objet d'un développement antérieur et qui, à l'heure actuelle, ne sont pas entièrement utilisés ; ils peuvent être partiellement occupés, abandonnés ou contaminés. Un *brownfield* n'est donc pas nécessairement réutilisable immédiatement : des interventions peuvent s'avérer nécessaires.

Plus encore, Vicente (2005) suggère que « *les relations de coopération, les réseaux sociaux et techniques prédominent largement sur les relations stratégiques et concurrentielles* » : l'appel à des connaissances pointues requiert et favorise la proximité ; l'intensité des transactions est stimulée par le voisinage qui profite aux contacts informels, aux échanges d'informations non codifiées, tacites (Manzagol, Robitaille et Roy, 1999) ; compte tenu de la nature non standardisée du produit, la proximité de services de haut niveau est requise aux diverses étapes de la production[65]. Aussi, c'est à la multiplicité des réseaux sociaux qu'il faut attribuer le rôle de ferment de l'atmosphère créative nécessaire au développement industriel, laquelle reste « *intimement liée à la spécificité du lieu* » (*Ibid.*) où elle s'ancre. Ainsi plusieurs questions restent en suspens et, ainsi que l'affirment Scott et Leriche (2005), « *la géographie de la production culturelle ne peut être ramenée à la seule question de l'agglomération économique* ». Le lieu, dans toute sa complexité, sa particularité et son unicité, acquiert une épaisseur, sécrète un capital social (Veltz, 2005) garant de la mécanique du *buzz* (Storper *et al.*, 2002) que seule une analyse fine peut révéler. C'est pourquoi il nous faut questionner la notion de cluster culturel sous l'angle du mode d'occupation et de production de l'espace que sa mise en œuvre suppose et génère. Nous prendrons pour ce faire l'exemple de SoSho à Londres.

9.4 Du mode d'occupation au mode de vie : *Loft living* à SoSho

SoSho : territoire de l'avant-garde artistique et … économique

South Shoreditch se situe en plein cœur de cette couronne urbaine qui ceinture la City et que l'on nomme *City Fringe*. Ce vaste territoire qui s'étend de Holborn (au nord-ouest de la *City*) jusqu'aux anciens docks de St-Katherine (au sud-est de la *City*) est identifié comme un secteur stratégique par le Département de planification et de développement urbain du Grand Londres ainsi que ses différentes agences de développement économique (CFP, 2003 ; Mayor of London, 2008). Le cœur emblématique du quartier est *Hoxton square*, un carré de verdure bordé de platanes. C'est là

[65] Et ce, tout en relativisant l'avantage présumé du processus d'apprentissage collectif et l'effet réputationnel qui lui est corrélatif, considérant qu'il s'agit là de processus dont on a pu largement exagérer l'impact.

une figure typique de l'urbanisme londonien, leg de la reconstruction de la capitale suite au grand incendie de 1666 (Smith, 2004). Les grands entrepôts de stockage du bois, les salles d'exposition des marchands de meubles et les ateliers d'artisans constituent, jusque tardivement dans le 20e siècle, l'essentiel du stock immobilier de South Shoreditch. Les quelques ruelles qu'on y arpente, laissent également deviner l'arrière des anciennes manufactures des tisserands huguenots qui y avaient trouvé refuge à la fin du 17e siècle. A l'inverse, au nord de Old Street, s'étend un territoire où s'enchevêtrent les différentes phases de construction du logement social du siècle dernier, depuis les blocs de logement du *London County Council* jusqu'aux grands ensembles du *Greater London Council* et les unités plus récentes édifiées par les autorités locales (Shaw *et al.*, 2000).

Vidé de ses activités économiques dès le début des années 1980, ce fief historique de l'industrie de l'ameublement sera réinvesti par les *Young British Artists* la décennie suivante (Wedd *et al.*, 2001 ; While, 2003), suivis de près par des centaines de start-up issues de la net-économie (Leadbeater, 2001 ; Hutton, 2004). Rapidement surnommé « SoSho » (contraction de South Shoreditch, voir Fletcher (2000)), en référence aux célèbres Soho londonien et new-yorkais, la réputation avant-gardiste du quartier, véritable *hot spot* culturel et alternatif connu bien au-delà des frontières de l'*East-End* londonien, a ensuite connu une phase de déclin au début des années 2000, à la suite de l'éclatement de la bulle spéculative sur les marchés internationaux des nouvelles technologies et de l'exode massif des artistes soumis à une pression foncière en constante hausse. Ainsi, dans l'imaginaire collectif et médiatique (à Londres tout du moins), « South Shoreditch » ne se réduit plus à sa seule acception géographique *stricto sensu*. « South Shoreditch » désigne également un état d'esprit doté de ses apparats (coupe de cheveux et mode vestimentaire) et de son mode de vie, le *loft living*. C'est qu'à bien des égards, ce coin de Londres, si exigu soit-il, semble avoir digérer les frasques nationales d'une fin de siècle mouvementée et extravagante, marquée du sceau du *cool zeitgeist* (Bourne-Taylor, 2005). Devenu modèle paradigmatique du « milieu créatif », le mythe « South Shoreditch » inspirera bon nombre d'agences de développement tentées d'en reproduire l'effet « miracle ». Le rapport des autorités londoniennes avec ce quartier reste toutefois ambigu. Identifié par les documents de planification régionaux (Mayor of London, 2002, 2004b, 2007) comme un exemple de régénération économique, il est néanmoins présenté dans le *London Cultural capital* (Mayor of London, 2004a) comme un mauvais exemple en matière de développement social et culturel.

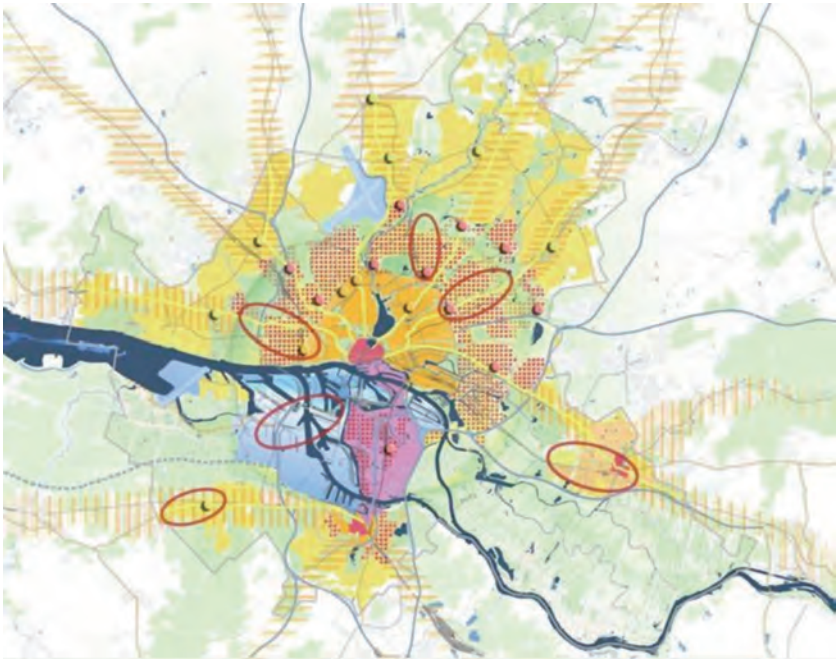


Fig. 1.1 Le *Leitbild* de Hambourg (Source : *Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Räumliches Leitbild*, Hamburg, 2007).

Fig. 7.1 Université « Dortmund U » (photo : Fany WANG).

Fig. 11.1 Le site de la Belle de Mai.

Fig. 11.2 Le quartier du Flon.

Fig. 11.3 Friche Bouchayer-Viallet.

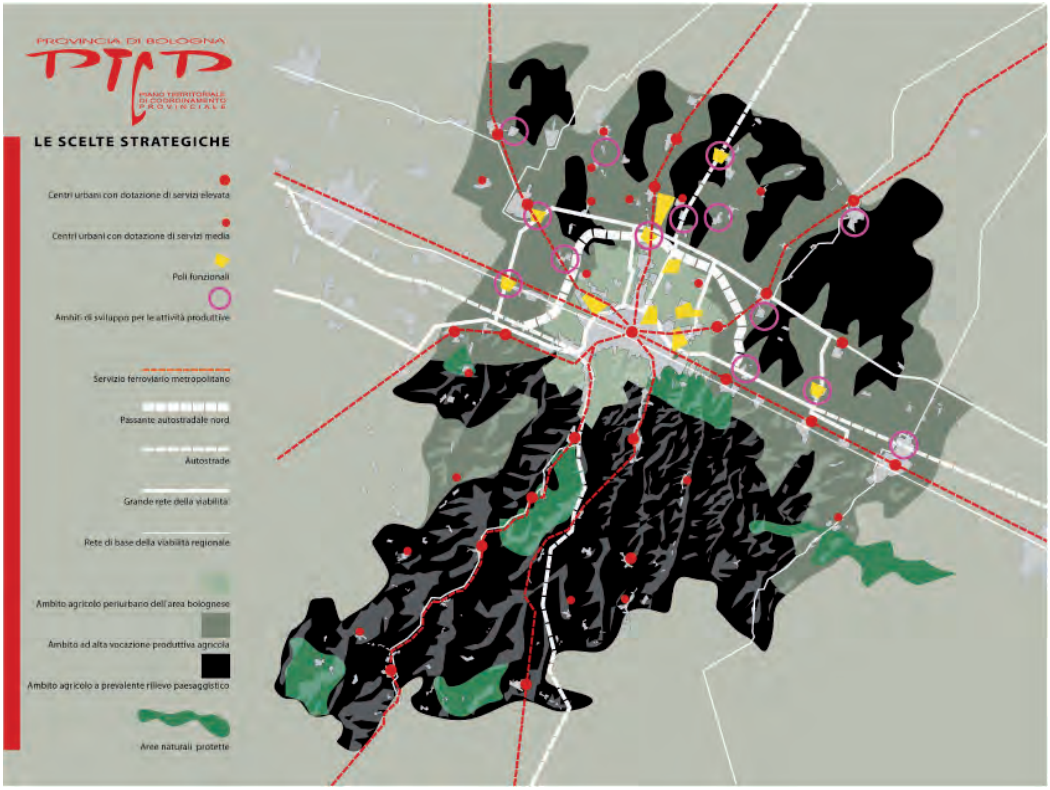
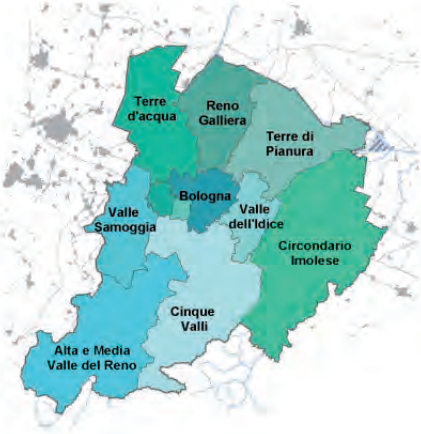


Fig. 14.1 Plan territorial de coordination provinciale.

Fig. 14.2 Les 60 communes de la province de Bologne organisées en 9 associations intercommunales.



Accords territoriaux signés
Associations Quattro Castelli (dans le Circondario Imolese), Valle dell'Idice, Terre d'Acqua, Reno Galliera, Terre di Pianura, Valle del Samoggia

PSC élaborés de manière associée
Associations Valle dell'Idice, Terre d'Acqua, Reno Galliera, Terre di Pianura, Circondario Imolese, Val Samoggia, Cinque Valli, Bologna.

Fonds de pérequation territoriale institués
Associations Valle dell'Idice et Quattro Castelli

Fig. 14.3 Eco-parc d'activités de Ponte Rizzoli.

Ville globale, frange urbaine et gentrification

Il nous faut rappeler ici la nature des rapports qu'entretiennent les *boroughs* de la *City Fringe* avec, précisément, la *City*, ou plutôt avec son expansion. Historiquement, ce sont des territoires économiquement et socialement marginalisés (Porter, 1994, Shaw *et al.*, 2000), et particulièrement méfiants à l'égard des débordements du « Square Mile », jugés responsables de la pression économique et démographique qui s'y exerce (Hebbert, 2000). C'est que Londres est une ville globale (Sassen, 1991). Forte de ce statut, elle concentre et centralise les sièges décisionnels des grandes firmes multinationales ainsi que les fonctions mondialisées de coordination, de prévision et de gestion. De ce fait, les marchés immobiliers tertiaires et résidentiels explosent régulièrement et connaissent de fortes tensions. A l'échelle de la *City Fringe*, cela se manifeste comme suit :

– par une forte demande en logements moyen et haut de gamme sur un territoire qui bénéficie d'une excellente localisation au regard des aménités métropolitaines (équipements sociaux, médicaux et culturels, lieux de consommation, situés dans la zone 1-2 des transports en commun, etc.) ;
– et par une forte pression sur l'immobilier tertiaire qui substitue progressivement à la typo-morphologie urbaine et architecturale existante un profil typique des quartiers d'affaires, concentrant des emplois non destinés aux populations locales et menant à la délocalisation, voire la disparition, des activités économiques résiduelles actuellement en place.

Ce sont là les conditions de la gentrification accélérée de *l'inner-city* londonienne. Processus qui s'explique en partie par l'« arrivée en ville » (et non le retour) d'une *service class* – encore mal définie (Bidou-Zachariasen, 2000) –, composée d'une jeune génération d'origine largement « internationale » et plus diplômée que la précédente, accédant à des emplois qualifiés mieux rémunérés. Ses préférences spatiales, de même que ses aspirations résidentielles, sont distinctes des standards de vie britanniques tant elle consent à vivre dans un appartement de *l'inner-city* plutôt qu'une maison en *suburb* (Hamnett, 2003a et b). Parmi les autres facteurs de cette mutation socio-spatiale, l'adaptabilité des formes urbaines et architecturales héritées de l'époque victorienne a joué un rôle prépondérant : le stock bâti gentrifiable[66]

[66] Tel que le remarque (Lebreton et Mougel, 2008 p. 12) : « *On estime au final qu'entre 1980 et 1989, le stock résidentiel londonien s'est enrichi de quelque 120 000 logements grâce à ce type de reconversion de maisons en appartements, dont les trois quarts eurent lieu dans l'Inner London.* ».

(maison mitoyenne, habitat ouvrier, etc.) ayant fait l'objet de nombreuses réhabilitations nourrissant les marchés du locatif et de l'accession privée.

Ce sur quoi nous sommes finalement moins renseignés concerne les conditions de reconversion des anciennes zones de production industrielle en enclave résidentielle et support d'une véritable renaissance économique. Pour ce qui est de South Shoreditch, il est intéressant de noter que le double jeu, non coordonné, des politiques de développement économique local et de la régénération urbaine nationale vont fournir les conditions d'une résilience territoriale originale.

9.5 Art, nouveaux médias et résilience territoriale

Jusqu'au milieu des années 1990, le *Council d'Hackney*, à l'image des autres *boroughs* de la *City Fringe*, reste convaincu des bénéfices d'une stratégie « protectionniste » quant à l'évolution de South Shoreditch. Flanqué d'un zonage strict, le secteur est désigné comme une « *Defining Employement Area* », dès le début des années 1980, confortant ainsi la vocation exclusivement manufacturière du secteur. En 1987 est mise en place la réforme relative à l'usage des sols (Uses Class Order, UCO), plus souple et flexible quant à la reconversion des emprises industrielles (Hamnett, 2007). Elle permet notamment à leurs propriétaires d'y développer des espaces commerciaux sans avoir recours à une autorisation d'urbanisme. Cette réforme vise un objectif simple : faciliter au sein des *inner-cities* britanniques l'implantation des activités bancaires et financières afin de relancer la croissance économique des villes. A Londres, ce secteur d'activité connaît une forte progression tout au long des années 1980, et cela se manifeste par des transformations territoriales à grande échelle. Parmi les projets de l'époque, le *Broadgate Centre*, à cheval entre la *City* et le sud de South Shoreditch, reste incontestablement le plus marquant. Les promoteurs, forts de ce projet, investirent massivement dans le secteur et commencèrent à porter leur regard plus au nord. En réaction, le *Council* d'Hackney, qui perçoit ces évolutions comme autant de menaces pour l'activité économique locale, classe South Shoreditch en secteur sauvegardé dès 1991. L'objectif étant, au moyen de l'argument patrimonial, d'éviter toute possibilité de rénovation en maintenant une forme urbaine et architecturale incompatible avec les standards nécessaires à l'industrie financière, consommatrice d'espaces et d'infrastructures. Toutefois, la récession de la fin des années 1980, qui s'accompagne de l'effondrement du marché immobilier de bureau, met en suspens pendant quelque temps l'expansion de la *City* (Attfield, 1997).

South Shoreditch entre alors dans une nouvelle phase de développement. Artistes et petites entreprises issues des nouveaux médias commencent à peupler friches et espaces industriels à l'abandon. Certains occupent les lieux illégalement, mais beaucoup se tournent vers la municipalité afin de régulariser leur situation. Les artisans du renouveau économique de South Shoreditch sont à l'origine des travailleurs résidant dans leurs ateliers. On parle alors d' « ateliers-résidences » (*Live-Work*). La finalité première de cette forme d'occupation du lieu est la création, l'artiste vivant le plus souvent dans une partie de l'espace disponible. Seulement, la ségrégation des usages économique et résidentiel fondant la politique de développement menée jusqu'alors sur ce territoire ne le permet pas. C'est alors que le *Council* adopte une attitude plus pragmatique et réaliste : la présence de ces ateliers-résidences permet de redonner vie aux commerces en place ; c'est là une activité économique non négligeable qui a le double mérite de s'adapter à l'architecture industrielle vernaculaire tout en la maintenant à moindre frais pour la collectivité et de prendre le relais d'une forme de travail néo-artisanal en phase avec le type d'emplois que souhaitent promouvoir les élus locaux. Ainsi naissait le *loft-living* à Hackney.

Cette position se voit confortée par la mise en œuvre au début des années 1990 du programme de régénération urbaine *Daston City Challenge*. En effet, face à l'absence d'autres leviers de croissance économique viables, la stratégie de développement culturel que le *Dalston City Partnership*[67] élabore, en vue d'obtenir les subventions gouvernementales, légitime un vaste projet de régénération susceptible d'attirer investisseurs et promoteurs privés (Attfield, 1997). De 1991 à 1997, la régénération d'Hoxton Square se fait en partenariat avec un promoteur local, Glasshouse Investments Ltd. Spécialisé dans la création d'ateliers d'art, Glasshouse transforme de nombreux bâtiments abandonnés jouxtant le square en studios d'artistes. Peu après, l'implantation autour du square de *Circus Space* (une école de cirque) de *l'English National Opera* et du Lux (réunissant le *London Electronic Arts* et la *London Film-makers' Co-Operative*, deux structures expérimentales issues de mouvements de la contre-culture des années 1960) finiront de consolider l'offre en équipements culturels et en lieux de formation ou d'exposition.

[67] Avec le programme City Challenge (1991) est introduite l'idée de compétition entre les villes pour l'obtention des subventions du secteur public. Le programme stimule la création de structures partenariales s'appuyant sur une implication significative du secteur privé, notamment en matière d'investissements. Le Dalston City Partnership fut l'un des premiers partenariats de ce type à voir le jour.

En 1996, South Shoreditch est d'ailleurs identifié par l'une des agences métropolitaines de développement économique, le *City Fringe Partnership* (CFP) – réunissant la *City*, des organismes privés, publics et associatifs locaux ainsi que les *boroughs* de Islington, Hackney et Tower-Hamlets –, comme un quartier culturel potentiel (Shaw *et al.*, 2000). Cette labellisation territoriale met néanmoins de côté la capacité productive de ce cluster culturel balbutiant. En effet, le CFP mène une stratégie de développement territorial dans laquelle les industries culturelles sont « balkanisées » et réduites à supporter l'industrie financière de la *City*. Ainsi l'accent est-il mis sur l'économie de visiteurs et l'économie de la nuit[68]. Il s'agit d'assurer une offre récréative de qualité et de soutenir le développement de la restauration en ciblant le personnel de la *City* sur la tranche 12h-14h, et les touristes domestiques, internationaux et d'affaire à la tombée de la nuit. Pour ce faire, des projets sont réalisés afin de mieux connecter la *City* avec ses territoires périphériques : meilleure signalétique, amélioration des espaces publics et renforcement de la sécurité nocturne (éclairage public, parcours lumineux, etc.). Le secteur étant reconnu pour sa forte concentration en galeries d'art et lieux d'exposition, diverses initiatives visant à promouvoir le caractère culturel du lieu sont favorisées et soutenues. Aujourd'hui, South Shoreditch est sans aucun doute un lieu de consommation, avec ses galeries d'art et ses bars, ses restaurants et ses clubs privés; le secteur est d'ailleurs repéré dans les documents de planification régionaux (Mayor of London, 2002, 2004a, 2004b, 2007) et locaux (LBH, 2006) comme un espace témoin de futurs politiques de régulation de l'économie de la nuit, les *Entertainment Management Zone*[69].

9.6 Stock immobilier et passation d'usage

Pendant plus d'un siècle, artisans et petits fabricants de l'industrie de l'ameublement furent les principaux occupants du quartier. La crise économique passée, showrooms, entrepôts et ateliers (typologies courantes dans ce type d'industrie manufacturière) constituaient un stock immobilier, sous-occuppé et temporairement de faible valeur mais très attractif auprès

[68] L'économie de la nuit regroupe les bars, les restaurents, les clubs et les boîtes de nuit.

[69] Structures de coordination partenariale visant à réguler les nuisances sonores, la délivrance des licences autorisant la vente d'alcool, la mise en place d'un plan lumière et d'une brigade de sûreté pour améliorer la sécurité locale, l'attribution de permis de construire de manière à favoriser les petites structures en limitant leur capacité d'accueil, etc.

des populations de créateurs. En effet, beaucoup de ces bâtiments, souvent vides, étaient rachetés ou loués à moindre coût par des artistes, des galeristes, quelques tenanciers de bars et, dès le milieu des années 1990, par de petites entreprises spécialisées dans les industries créatives ; cette transition permettant aux propriétaires de se réinstaller un peu plus loin dans la périphérie londonienne. Les artisans, devenus spéculateurs, s'assuraient un capital relativement conséquent et tempéraient la perte de leur activité – en vendant leurs ateliers, ils réalisaient une plus-value non négligeable et s'affranchissaient d'une activité qui subissait la concurrence internationale. Les artistes puis les entrepreneurs, de leur côté, y trouvaient financièrement leur compte.

Seulement, aux ateliers-résidences, dont le développement était autorisé dans les documents de planification, allaient progressivement se substituer lofts et appartements. Profitant du vent de sympathie dont bénéficiaient ces nouveaux occupants, nombre de promoteurs saisirent l'occasion qui leur était offerte de développer des logements en lieu et place de ces ateliers-résidences, confortant ainsi l'escalade des valeurs immobilières locales (LRR, 2005). Ainsi, l'histoire de cette « gentrification commerciale » n'a pas pour scénario le remplacement d'une population par une autre, mais plutôt le récit d'une passation d'usage tacitement acceptée de tous. En définitive, c'est le jeu de la planification, doublé de cette mutation socio-spatiale qui, en même temps qu'il permet la constitution du cluster culturel, engendrera son éviction.

Les artistes occupent les bâtiments, mais surtout les rues, les squares ; ils se manifestent à l'occasion d'expositions expérimentales qu'ils organisent eux-mêmes; ils vivent du et dans le quartier, à l'image du musicien Jarvis Cocker (du groupe Pulp) ou du créateur de mode Alexander McQueen. Pour cela, ils disposent de leurs propres aménités : le Blue note, rebaptisé le Bluu Bar, devient rapidement le centre de la post-House. Ce *fashionable quarter* (Bovone, 2005) commence à abriter petits commerces, restaurants et bars, salles d'expositions et de concerts, tous nés en dehors d'une volonté planificatrice. Ces lieux rendent visible South Shoreditch, le *brand* (Harris, 2006), en même temps qu'ils participent à sa fondation. Ces espaces de performances potentielles sont autant de scènes urbaines (éphémères car mortelles) qui, se multipliant sur un même territoire, gagnent en épaisseur et constituent l'un des ferments incontournables de la créativité. Plus encore, ils fourniront l'infrastructure « soft » d'un système productif né de la perméabilité entre art et technologie, où l'ancrage territorial est garant de l'idiosyncrasie d'une économie culturelle localisée.

9.7 Conclusion

Les industries créatives constituent aujourd'hui une source de développement économique conséquente. La difficulté pour les autorités locales demeure l'anticipation des conditions favorables à leur ancrage territorial. Quel rôle peut jouer la planification dans ce processus ? Difficile à dire, d'autant que l'exemple de South Shoreditch tendrait à montrer que plus un territoire urbain est permissif au regard des règlements, plus il maximise ses chances de voir s'y développer des activités potentiellement régénératrices et créatives.

Les avis demeurent cependant très partagés quant à l'opportunité d'une telle attitude planificatrice. D'un côté, les tenants d'une plus grande libéralisation des règlements d'urbanisme voient dans cette expérience une leçon de pragmatisme, se félicitant de la création d'emplois et de richesse sur un territoire jusque-là oublié du boom économique londonien depuis les années 1980[70] ; certains, même, ne l'estimant pas tout à fait aboutie. Des acteurs tels Brian Waters (2007), membre influent du *London Planning & Development Forum* et Président de l'*Association of Consultant Architects*, critiquent le fait que les autorités locales n'aient pas anticipé le renversement spatial à l'œuvre, précisément parce qu'elles campaient sur une position qu'ils jugent conservatrice, l'empêchant de constituer des réserves foncières à temps, c'est-à-dire avant que le marché ne s'emballe, pour permettre aux petites entreprises de prospérer et de s'inscrire territorialement de manière pérenne. De l'autre côté, les partisans d'une régulation plus coercitive (de l'usage) des sols soulignent le besoin pressant d'une véritable stratégie territoriale, d'outils de maîtrise et de gestion de l'évolution foncière de ces anciens territoires de production qui, pris dans le tourment de la création, deviennent des hauts lieux de la consommation, générant ségrégation résidentielle et gentrification. Ceux-ci constatent en effet qu'artistes, PME et populations locales ont été les premiers à subir les effets contre-productifs d'une telle résilience territoriale (au travers de l'augmentation des loyers, des prix pratiqués dans les commerces de proximité, de la disparition d'activités économiques susceptibles d'absorber le chômage local, etc.) et que l'activité économique ne profite qu'à certains pans de la société londonienne (Panos, 2003 ; Seymour, 2004).

[70] Memorandum de London First à l'ODPM Select Committee « *In Shoreditch, Hackney, the relaxation of employment zoning and acceptance of residential and live/work uses led to the area's regeneration.* »

La *London Development Agency* (LDA, 2004), actant cet état de fait, apporte une réponse ambiguë, perpétuant le paradoxe des politiques de soutien aux industries culturelles. L'offre en espace de travail s'avère cruciale (DCMS, 2004 ; LDA, 2006) et nécessite une véritable stratégie de développement urbain, dès lors que l'on veut favoriser la contigüité des différentes structures engagées dans la chaîne de production industrielle. Pour ce faire, la mise en place de dix *hubs* culturels[71] à l'échelle de la capitale est envisagée : ils concentreraient, en plus d'une offre en espaces de travail, des lieux d'information, de formation et d'accès à divers supports, pour l'essentiel adressés aux jeunes entrepreneurs et PME. On retrouve là l'influence du discours de Porter sur les clusters. Or, dans la pratique, la LDA s'appuie sur le secteur associatif pour pourvoir en espaces de travail et studios ou bien se fait l'intermédiaire entre propriétaires et artistes afin de trouver des solutions d'hébergement temporaires d'activités. On est en droit de se demander si la LDA ne joue pas le jeu du marché immobilier, à coup d'opportunités éparses et diffuses sur le grand territoire londonien. Pratique paradoxale qui se dilue dans les statistiques de performances économiques mais qui ne manque pas de questionner en termes d'efficacité à long terme.

Bibliographie

Amin A. (1994) *Post-Fordism*, Oxford, Blackwell.

Andaylot P. (1986) *Milieux innovateurs en Europe*, Paris, GREMI.

Attfield A. (1997) « Bread and Circuses? The making of Hoxton's cultural quarter and its impact on urban regeneration in Hackney », in *Rising east*, vol 1, n° 3, pp.15-25.

Bagnasco A. et Trigilia C. (1988) « La construction sociale du marché », in *Le Défi de la Troisième Italie*, Cachan, Editions de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan.

Bell D. et Jayne M. (dir.) (2004) *Conceptualizing the City of Quarters. Urban Villages in the Contemporary City*, Ashgate, 287 p.

Benko G. et Lipietz A. (1992) *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF.

Bidou-Zachariasen C. (2000) « A propos de la service class, les classes moyennes dans la sociologie britannique », in *Revue Française de Sociologie*, vol. 41-4, pp. 777-796.

[71] Au nord (Barking; Haringey/North London; Kings Cross/Arsenal/Camden; Notting Hill/North Westminster), au sud (Brixton/Elephant & Castle; South London/Croydon), à l'est (City Fringe; Deptford Greenwich/Creekside; Lower Lea Valley) et à l'ouest (West London) du Grand Londres.

Bourne-Taylor C. (2005) « Nation Branding et prototypes : Cool Britannia, ou les vicissitudes d'un paradigme », in *Stéréotypes et prototypes nationaux en Europe*, Colloque organisé par le Forum des langues européennes, Paris 4 et 5 Novembre 2005.

Bovone L. (2005) « Fashionable Quarters in the Postindustrial City : The Ticinese of Milan », *City & Community*, vol. 4, n° 4, pp. 359-379.

City Fringe Partnership (CFP), (2003) *City Growth Strategy. London City Fringe - Main Strategy*, Londres, 94 p.

Copenhagen/Elsinore 6-8 Juin 2002

DCMS, 1998 et 2001, *Creative Industrie Mapping Document*, Londres, 56 p.

DCMS, (2004) *Culture at the Heart of Regeneration*, Londres, 76 p.

Evans G., (2004) « Cultural industry quarters - from pre-industrial to post-industrial production », in D. Bell et M. Jayne (dir.), 2004, *Conceptualizing the City of Quarters. Urban Villages in the Contemporary City*, Ashgate, pp. 25-59.

Fletcher S. (2000) « Forget Soho, go to Sosho », *This is London*, 14 juillet.

Florida R. (2002) *The rise of the creative class … and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*, New York, Basic Books, 367 p.

GLA Economics, (2002) *Creativity London's Core Business*, Greater London Authority, 64 p.

GLA Economics, (2004) *London's Creative Sector : 2004 Update*, Greater London Authority, 49 p.

GLA Economics, (2007) *London's Creative Sector : 2007 Update*, Greater London Authority, 64 p.

Green N. (1999) « Artists in the East End : Origins 1968-1980 », in *Rising East*, vol.3, n° 2, pp. 20-37.

Hamnett C. et Whitelegg D., (2007) « Loft conversion and gentrification in London : from industrial to postindustrial land use », in *Environment and Planning A* 39, pp. 106-124.

Hamnett C. (2003a) *Unequal city : London in the global arena*, Londres, Routeledge.

Hamnett C. (2003b) « Lofts give a lift to the down and out », *Financial Times*, 13 Septembre.

Harris A. (2006) *Branding urban space : the creation of art districts in contemporary London and Mumbai*, Thèse pour l'obtention du doctorat en géographie, University College London, Janvier 2006, 587 p.

Hebbert M. (2000) *London : more by fortune than design*, Londres, John Wiley & Sons.

Hutton T. A. (2004) « The new economy of the inner city », in *Cities*, vol 21, n° 2, pp. 89-108.

Landry C. (2000) *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*, Londres, Comedia – Earthscan Publications Ltd.

Lash S. et Urry J. (1994) *Economies of Signs and Space*, Londres, Sage.

Leadbeater C. (2001) « What London Can Learn from New York? », *Working Paper No. 10*, The Diebold Institute Entrepreneurship and Public Policy Project, 30 p.

Lebreton A. et Mougel G., « La gentrification comme articulation entre forme urbaine et globalisation : approche comparative Londres/Berlin », in *Espaces et sociétés* 2008/1-2, n° 132, pp. 57-73.

London Borough Of Hackney (LBH) et Urban Practionners, (2007a) *Shoreditch night-time economy study*, 259 p.

London Borough Of Hackney (LBH) (2006) *Supplementary Planning Document : South Shoreditch*, 63 p.

London Development Agency (LDA) (2004) *Creative London*, Greater London Authority, 27 p.

London Development Agency (LDA) (2006) *Strategies for Creative Spaces : lessons learned*, Greater London Authority.

London Residential Resaerch (LRR) (2005) *Review of Live-Work Policy in Hackney*, 129 p.

Mac Carthy J. (2004) *Cultural Quarter and Metropolitan Regeneration*, AESOP, Institut d'Urbanisme de Grenoble

Manzagol C., Robitaille E. et Roy P. (2000) « Le multimédia à Montréal : le high tech à la rescousse des espaces fatigués », in D. St-Laurent et G. Senecal (dir.), *Les espaces dégradés. Contraintes et conquêtes*, Presses de l'Université du Québec, pp. 102-126.

Markusen A. (1996) « Sticky places in slippery space : A typology of industrial districts », in *Economic Geography*, vol. 72, n° 3, pp. 293-313.

Marshall A. (1919) *Industry and Trade*, Londres, Macmillan.

Mayor Of London, (2002) *Late-Night London : Planning and Managing the Late-Night Economy*, Greater London Authority, 139 p.

Mayor Of London (2004a) *London Cultural Capital. Realising the Potential of a World-Class City*, Greater London Authority.

Mayor Of London (2004b) *London Plan*, Greater London Authority.

Mayor Of London (2007) *Managing the night time economy. Best Practice Guidance*, Greater London Authority, 116 p.

Mayor Of London (2008) *Draft City Fringe Opportunity Area Planning Framework*, Greater London Authority, 38 p.

Mommaas H. (2004) « Cultural Clusters and the Post-industrial City : Towards the Remapping of Urban Cultural Policy », *Urban Studies*, vol 41, n° 3, pp. 507-532.

Montgomery J. (2003) *Cultural Quarters as Mechanisms for Urban Regeneration*, Planning Institute of Australia National Congress.

O'connor J. et Wynne D. (1996) *From the Margins to the Centre : Cultural Production and Consumption in the Post-Industrial City*, Aldershot, Ashgate.

Panos D. (2004) « Create Creative Clusters », *Mute*, vol 28, pp. 6-8.

Pecqueur B. (2000) *Le développement local*, Paris, Syros, collection Alternatives économiques.

Piore M.J. et Sabel C.F. (1984) T*he Second Industrial Divide : Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.

Porter M. (1995) « The competitive advantage of the inner city », *Harvard Business Review*, vol n° 3, pp. 55-71.

Porter M. (1998) « Clusters and the new economics of competitiveness », *Harvard Business Review*, 76, pp. 77-90.

Pratt A. (2000) « New media, the new economy and new spaces », *Geoforum* 31, pp. 425-436.

Pratt A. (2004) « The cultural economy. A call for spatialized production of culture perspectives », *International journal of cultural studies* 7, n° 1, pp. 117-128.

Pratt A. (2008) « L'apport britannique à la compréhension des fonctions créatives dans les villes globales », in Leriche, F. *et al.*, *L'économie culturelle et ses territoires*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, pp. 257-267.

Roy P. (2000) *London : a social History*, Londres, Penguin Books.

Sassen S. (1991) *The Global City : New York, London, Tokyo.* Princeton, Princeton University Press.

Scott A.- J., (1988) *Metropolis, From the Division of Labor to Urban Form*, Los Angeles, University of California Press.

Scott A.-J., (2000) *The Cultural Economy of Cities*, Londres, Sage.

Scott A.-J. et Leriche F., (2005) « Les ressorts géographiques de l'économie culturelle : du local au mondial », *L'Espace Géographique*, n° 3, pp. 207-222.

Scott A.-J., (2004) « Cultural-Products Industries and urban Economic Development : prospects for growth and market contestation in a global context », *Urban Affairs Review*, vol 39, n° 4, pp. 461-490.

Seymour B., (2004) « Shoreditch and the Creative Destruction of the Inner City », *The London Particular.*

Shaw S. et Macleod N., (2000) « Creativity and Conflict : Cultural Tourism in London's City Fringe », *Tourism, Culture and Communication* 2 (3), pp.165-175.

Smith J. (2004) *An Industrial Suburb : The Commercial Buildings of South Shoreditch 1850-1980*, English Heritage Architectural Investigation.

Storper M. et Venables A. J. (2002) « Buzz, the economic force of the city », DRUID Summer Conference on « Industrial Dynamics of the New and Old Economy - who is embracing whom? »

The Economist (2000) « Clustering in Hackney », 4 mars 2000.

Urban Task Force (1999) *Towards an Urban Renaissance*, Londres, HMSO, 328 p.

Van Heur B. (2007) « The Clustering of Networked Creativity : Between Myth and Reality, Center for Metropolitan Studies », *CMS Working Paper Series* n° 007-2007.

Veltz P. (2005) « A la source des dynamiques de métropolisation », *Techni. Cités* (Suppl Septembre), p. 50-53.

Vicente J. (2005) « De la théorie des 'clusters TIC' aux politiques publiques en faveur des pôles de compétitivité TIC », Groupe de travail *Aspects macro et micro-économiques des NTIC* de la mission Economie Numérique, Séance 10, jeudi 30 juin 2005.

Waters B. (2007) « Liberating control of the use of land and buildings », in *Planning in London*, vol. 61, pp. 21-24

Wedd K., Peltz L. et Ross C. (2001) *Creative Quarters : the art world in London 1700–2000*, Londres, Merrel, 238 p.

While A. (2003) « Locating art worlds : london and the making of Young British art », *Area*, vol. 35, n° 3, p. 251-263

Zukin S. (1982) *Loft Living : culture and capital in urban change*, New York, Century Hutchinson, 345 p.

10

Débat public et planification intercommunale

Réflexions autour du projet de Ligne à Grande Vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur

Gabriel Jourdan

10.1 Introduction

Dans le droit français, il existe un décalage entre les procédures de concertation autour de la définition des grands projets d'infrastructure de transport (débat public au sens de l'article L121-1 du Code de l'urbanisme) et celles mises en place autour de l'élaboration des documents de planification urbaine (régies par l'article L300-2 du Code de l'urbanisme).

– D'un coté (débat public sur les projets d'infrastructure), la concertation est organisée par une commission indépendante du maître d'ouvrage[72] qui offre une scène de débat ouverte à tous et garantit l'accès à une information la plus complète possible. L'objectif du débat public est de mettre le projet en question pour en approfondir la définition et, le cas échéant, faire

[72] Les débats publics sont organisés par une autorité administrative indépendante (la Commission nationale du débat public : CNDP), qui désigne pour chaque projet une commission particulière du débat public (CPDP).

émerger des alternatives qui répondent mieux aux objectifs recherchés. Pour cela le débat public vise à favoriser un dialogue argumenté entre les acteurs publics mais aussi entre ces derniers et la société civile, dont le maître d'ouvrage doit prendre en compte les enseignements[73].

– De l'autre (documents d'urbanisme), la concertation est organisée directement par le porteur du projet de territoire, selon des procédures et un calendrier qu'il définit librement[74]. De ce fait, elle est largement subordonnée à des impératifs politiques et tend souvent à se réduire à une simple information du public et des différents acteurs potentiellement concernés par la démarche.

Cette différence est paradoxale : la définition des orientations fondamentales de développement à long terme d'un territoire (planification) fait l'objet d'un processus de concertation moins développé que la définition d'un projet d'autoroute ou de ligne TGV ! Le système de planification français rencontre des difficultés à permettre l'émergence d'un dialogue et d'un compromis ambitieux entre les institutions afin de mettre en cohérence les politiques publiques et les décisions relatives à l'occupation du sol autour d'un projet d'aménagement et de développement durable pour le territoire[75]. On peut alors s'interroger sur le lien entre : l'ouverture du processus de concertation et sa capacité à faire émerger une scène de débat indépendante des parties prenantes ; et sa capacité à faire émerger une dynamique de dialogue voire de compromis entre les institutions.

Nous illustrerons cette problématique à partir de l'examen du projet de LGV (ligne à grande vitesse ferroviaire) PACA, qui a fait l'objet d'un débat public de février à juillet 2005. Ce projet vise à prolonger la LGV Méditerranée vers la Côte d'Azur et l'Italie sous la maîtrise d'ouvrage de RFF (Réseau Ferré de France, établissement public d'Etat). Ses études sont cofinancées par l'Etat, RFF, la SNCF, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes, la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole et les communau-

[73] A l'issue du débat, la CNDP publie un compte rendu faisant la synthèse des arguments entendus, que le maître d'ouvrage doit prendre en compte pour étayer son choix sur la poursuite ou non du projet.

[74] « *Le Conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées […]* » (article L300-2 du Code de l'urbanisme).

[75] voir l'article « Le système de planification français aux défis de la cohérence territoriale et du développement durable » dans la partie II de cet ouvrage.

tés d'agglomération de Toulon-Provence-Méditerranée et de Nice-Côte d'Azur[76]. Ces acteurs portent par ailleurs des politiques d'aménagement du territoire et des démarches de planification (Directives Territoriales d'Aménagement) des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes, schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (contrat de projet Etat / région). L'aire d'étude du projet concerne une bande littorale d'environ 160 km de long et 20 à 70 km de large qui intègre les métropoles de Marseille-Aix (1,92 millions d'habitants en 2006), de l'aire toulonnaise (580 000 habitants en 2006) et de Nice-Côte d'Azur (1,11 millions d'habitants en 2006) ainsi que l'espace urbain émergent de l'est varois (270 000 habitants en 2006). Ce territoire constitue un pôle touristique de dimension internationale. Il connaît une importante croissance démographique[77] accompagnée par un fort étalement urbain qui touche notamment le centre et l'Est du Var.

De ce fait, le débat public a fait émerger de nombreuses questions relatives à l'aménagement du territoire. Il a également ouvert un dialogue entre les institutions publiques, mais aussi entre ces dernières et la société civile qui a permis d'enrichir le projet de LGV. Mais les démarches de planification en cours ne semblent pas, pour l'instant, être à même d'apporter des réponses aux préoccupations qui ont émergé lors du débat public et de prolonger les prémices de dialogue interinstitutionnel qu'il a permis d'engager.

10.2 Les apports du débat public

L'exemple du projet de LGV PACA montre que le débat public ne se limite pas à un dialogue entre la société civile et les acteurs publics ou le maître d'ouvrage du projet. Il peut également venir enrichir le dialogue entre les institutions publiques qui portent le projet et permet aussi un élargissement de l'objet du débat, du projet d'infrastructure vers les questions d'aménagement du territoire.

[76] A l'issue du débat public, la principauté de Monaco et la communauté d'agglomération du Pays d'Aix sont rentrées dans le tour de table des cofinanceurs.

[77] Plus 0,82% par an entre 1999 et 2006, soit 220 000 habitants supplémentaires dans les Bouches-du-Rhône, le Var et les Alpes-Maritimes.

Un vecteur de dialogue entre les institutions

Les premières hypothèses de tracé de la LGV ont été définies par RFF. Elles privilégiaient l'idée de rejoindre directement Nice depuis les environs d'Aix-en-Provence, en faisant un léger détour pour desservir l'aire toulonnaise par une gare excentrée localisée à plus de 25 km au nord du centre-ville. Ce choix initial du maître d'ouvrage traduisait une représentation du TGV comme concurrent de l'avion (priorité à une liaison rapide entre Paris et la Côte d'Azur). Elle témoignait aussi d'une faible connaissance du territoire local (sous-estimation des relations entre les trois grandes métropoles de PACA et du poids de Toulon en termes de clientèle TGV) et s'expliquait par des considérations technico-financières (tracé plus facile et moins coûteux si on évite Marseille et l'aire toulonnaise). Cette solution s'inscrivait dans le prolongement des solutions envisagées au début des années 1990 pour le prolongement de la LGV Méditerranée vers Fréjus et bénéficiait du soutien appuyé des collectivités et acteurs économiques des Alpes-Maritimes, ainsi que de celui, plus discret, de la région.

Alors qu'ils participent au cofinancement des études menées par RFF, le département des Bouches-du-Rhône, la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole, le département du Var et la communauté d'agglomération de Toulon-Provence-Méditerranée n'ont pas réussi à convaincre le maître d'ouvrage d'étudier sérieusement un passage de la LGV par Marseille et par le cœur urbain de l'aire toulonnaise. C'est le débat public qui a permis d'ouvrir le champ des possibles, notamment en venant médiatiser le dialogue entre les institutions et en forçant ces dernières à justifier leurs choix. Dans ce cadre, les collectivités du Var et des Bouches-du-Rhône[78] ont fait réaliser des études indépendantes qui ont démontré la faisabilité technique et l'intérêt en termes de commerce mais aussi d'aménagement du territoire d'un passage de la LGV par Marseille et Toulon (Audat, 2005).

Au final, le débat public a permis de confirmer l'intérêt du scénario dit des « Métropoles du Sud » (où la LGV rejoint Nice en desservant le centre-ville de Marseille et le cœur urbain de l'aire toulonnaise). Mais il n'a pas pour autant permis d'écarter le scénario dit « Côte d'Azur » où la LGV rejoint Nice sans passer par Marseille et Toulon. De ce fait, RFF a initié (en

[78] L'étude concernant Marseille a été finalisée avant la date officielle de début du débat public. Cependant, la Commission particulière du débat public avait déjà commencé ses travaux préparatoires. Elle est intervenue pour que RFF intègre le passage par Marseille dans les scénarios de tracé de la LGV PACA privilégiés par le maître d'ouvrage.

lien avec les cofinanceurs) un cycle d'études complémentaires (désormais achevé) permettant de départager ces grandes options de tracé (le choix n'étant toujours pas connu en janvier 2009).

Un révélateur de la faiblesse des réflexions sur l'aménagement du territoire régional

Le bilan du débat public indique que « *beaucoup [de participants] ont insisté sur la nécessité que le projet soit inspiré et justifié par des préoccupations d'aménagement du territoire qu'ils ne trouvent pas assez présentes – ou pas assez explicites. RFF a fait valoir à juste titre que ce n'était pas à lui de définir les objectifs en la matière ; les représentants des collectivités ont montré par leurs réponses qu'ils avaient dans certains cas déjà réfléchi à la question ; en tout état de cause le débat public a favorisé une prise de conscience de la nécessité d'anticiper la réalisation par une réflexion sur l'avenir que l'on souhaite* (Commission nationale du débat public, 2005, p. 11) ».

En dehors de prises de position très générales, les deux acteurs pouvant porter une vision globale à l'échelle de l'aire d'études du projet (l'Etat et la région) n'ont pas réellement pris part au débat. Ce sont principalement les aires métropolitaines (représentées par les départements et les communautés urbaines ou d'agglomération) qui ont mis en avant l'aménagement du territoire pour justifier leurs propositions de tracé en insistant notamment sur :

- le positionnement stratégique et la structuration interne de chaque aire métropolitaine (en articulation avec la localisation des futures gares TGV) ;
- les relations existantes et à développer entre les métropoles.

Plus largement, l'expression des associations, des simples citoyens mais aussi de certains élus a fait ressortir de nombreuses questions voire de nombreuses craintes sur les évolutions territoriales en cours, que la future LGV pourrait accentuer :

- Quelle capacité d'accueil de la région PACA face à une croissance démographique durable et au maintien d'une forte attractivité touristique ?
- Comment maîtriser l'étalement urbain autour des métropoles et ses conséquences sur la raréfaction des terres agricoles et des sites naturels dans les espaces à forte intensité d'occupation humaine que sont les plaines et vallées ?
- Quel modèle de développement pour le Centre et l'Est-Var (corridor de l'autoroute A8), à la convergence des aires d'influence et d'étalement urbain des trois grandes métropoles de PACA ?

– Comment maîtriser une pression foncière et immobilière aux conséquences sociales inquiétantes (hausse du prix des logements, déficit de logements sociaux et privés abordables, méfiance croissante des populations face à l'urbanisation et à la croissance démographique) ?
– Comment résoudre les problèmes quotidiens de déplacement (forte congestion routière et déficit d'offre ferroviaire dans et entre les grandes aires urbaines) ?

10.3 Des préoccupations d'aménagement auxquelles la planification ne semble pas pouvoir répondre

Le débat public a révélé la nécessité d'une approche globale des problèmes d'aménagement et de planification à l'échelle d'une région métropolitaine émergente entre Marseille, Toulon et Nice. Mais l'organisation institutionnelle du système de planification empêche l'apparition d'une régulation du développement urbain à cette échelle et, plus largement, fonctionne sur une logique d'évitement du dialogue entre les institutions, qui bloque la recherche d'une bonne coordination des politiques publiques.

Le périmètre restreint des documents de planification

L'aire d'études du projet de LGV PACA est couverte par 17 périmètres de SCoT (5 dans la région métropolitaine de Marseille-Aix, 5 dans la métropole azuréenne, 1 pour l'aire toulonnaise et 6 pour l'Est et le Centre-Var). Cette situation traduit l'organisation multipolaire des aires métropolitaines, chaque pôle urbain tendant à organiser son propre territoire politique.

Le territoire est en outre concerné par deux DTA[79] (département des Bouches-du-Rhône, approuvée en 2007 et département des Alpes-Maritimes, approuvée en 2003) qui déterminent un cadre général avec lequel les SCoT doivent être compatibles. Cependant, ces DTA restent centrées sur leurs territoires respectifs. Elles n'intègrent pas le département du Var, pourtant largement touché par l'étalement urbain lié à la proximité des deux métropoles. Plus largement, elles n'abordent pas la question de la structuration du réseau métropolitain régional.

[79] DTA : Directive territoriale d'aménagement. Document de planification élaboré par l'Etat sur certains territoires, avec lequel les SCoT et les PLU doivent être compatibles.

Les limites du schéma régional d'aménagement du territoire

En France, la région doit élaborer un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Mais ce dernier n'a aucune incidence réglementaire sur l'occupation du sol et la mise en cohérence des politiques conduites par les autres collectivités publiques[80]. De ce fait, les SCoT et les PLU ne sont pas tenus d'être compatibles avec le SRADDT.

En PACA, le SRADDT était encore en cours d'élaboration lors du débat public sur la LGV et a été approuvé en avril 2006. Son diagnostic ne prend pas appui sur les études conduites dans le cadre des SCoT et des DTA et ne cherche pas à élaborer un scénario d'évolution du territoire régional prenant appui sur les objectifs d'aménagement qui figurent dans ces documents. Plus largement, l'élaboration du SRADDT n'a pas donné lieu à un dialogue entre les principales collectivités territoriales de la région sur la définition des enjeux d'aménagement du territoire régional et des leviers d'action à mobiliser pour les prendre en compte. De ce fait, le contenu du SRADDT reste très général, et le document consacre moins d'une page à la structuration du réseau métropolitain régional et à la future LGV (Région PACA, 2006, p. 34).

La difficile coordination des politiques sectorielles

Alors que les leviers d'action à mobiliser pour conforter le positionnement et réguler le développement d'une grande région métropolitaine sont répartis entre différents acteurs publics (communes, intercommunalités, département, région, Etat et établissements publics dépendant de ce dernier comme RFF), l'élaboration des documents de planification ne permet pas l'émergence d'un dialogue et d'un compromis entre eux.

Ainsi, les SCoT – dont le rôle est de mettre en cohérence les politiques publiques et les décisions relatives à l'occupation des sols – sont élaborés par les communes dans le cadre de structures intercommunales. Les autres collectivités territoriales et l'Etat sont «associés» à leur élaboration sans pouvoir décisionnel sur la définition des grandes orientations

[80] Le SRADDT a été introduit par la Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée en 1999). L'article L122-1 du Code de l'urbanisme ne mentionne pas le SRADDT dans la liste des documents avec lequel le SCoT doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

d'aménagement. Cette situation freine l'émergence de politiques publiques coordonnées : à titre d'exemple, le SCoT Provence-Méditerranée (aire toulonnaise) met l'accent sur le développement des dessertes ferroviaires comme alternative à l'usage de l'automobile et comme support de la localisation du développement urbain futur. Mais la région PACA (collectivité compétente en matière d'organisation des transports ferroviaires régionaux) n'a pas souhaité valider le volet ferroviaire du document.

De même, les DTA sont élaborées par les seuls services de l'Etat. Les principales collectivités territoriales sont seulement « associées » à son élaboration sans pouvoir décisionnel sur son contenu[81]. Dans ce cadre, la DTA des Alpes-Maritimes a été perçue comme une ingérence de l'Etat par de nombreuses collectivités qui ont alors cherché à négocier au cas par cas la définition des orientations d'aménagement impactant leur territoire. Par contre, la DTA n'a pas réussi à faire émerger une dynamique d'action globale dans le domaine des déplacements ou du logement alors qu'il s'agit de deux enjeux identifiés comme problématiques sur le territoire azuréen. De même, en matière de structuration du développement urbain, la DTA peut surtout agir par l'interdiction (définition des espaces naturels et agricoles à protéger) car les choix relatifs à l'organisation du développement futur sont principalement du ressort des communes et des structures intercommunales, l'Etat devant alors respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales (Jourdan, 2006, pp. 149-166).

Enfin, l'élaboration des SCoT permet difficilement de faire émerger un consensus ambitieux entre les communes sur les orientations de développement du territoire, et les choix traduisent trop souvent la logique du plus petit dénominateur commun ou de l'agrégation des volontés locales. La question du passage de la LGV par l'aire toulonnaise est à ce titre révélatrice. En 2005, la contribution indiquant la faisabilité technique d'un tracé permettant l'implantation d'une gare TGV à l'est de l'agglomération toulonnaise a été versée au débat public sous l'égide du SCoT Provence-Méditerranée (Syndicat Mixte du SCoT Provence-Méditerranée, 2005). Mais cette contribution a suscité d'importants mouvements de protestation. De ce fait, les communes concernées par le tracé ont demandé et obtenu que le SCoT n'affiche aucune position sur la variante de tracé de la LGV à privilégier dans l'aire toulonnaise. Plus largement, de nombreuses orien-

[81] Article L111-1 du Code de l'urbanisme, troisème alinéa : « *Les projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massifs* ».

tations jugées comme trop contraignantes par certaines communes ont été fortement atténuées au fil de l'élaboration du SCoT Provence-Méditerranée (par exemple sur la réalisation de logements sociaux, la gestion économe de l'espace ou la cohérence entre l'urbanisme et les déplacements). Enfin, l'identification des sites futurs d'extension urbaine s'est essentiellement appuyée sur les PLU approuvés ou en cours d'étude, les communes de l'aire toulonnaise ne souhaitant généralement pas que le SCoT anticipe d'autres sites de développement ou vienne au contraire limiter les possibilités ouvertes par les documents d'urbanisme communaux.

Une telle situation traduit un compromis basé sur l'idée que les communes réalisent un SCoT pour répondre aux exigences du Code de l'urbanisme[82] tout en ayant la garantie que les décisions collectives prises dans le cadre du SCoT ne viendront pas (trop) contraindre leurs stratégies de développement.

10.4 Conclusion

De part son caractère neutre, ouvert (car animé par une instance extérieure au système local), le débat public sur le projet de LGV PACA a permis de refonder le dialogue entre RFF et les collectivités territoriales. Il a ainsi permis de débloquer la question des options de tracé par Marseille et Toulon que RFF refusait d'étudier malgré la demande des collectivités concernées qui cofinancent par ailleurs les études du projet. Le débat public a également permis de faire émerger de nombreuses questions sur l'aménagement du territoire, le positionnement des métropoles et leur mise en réseau ainsi que la régulation du développement urbain entre Marseille, Toulon et Nice.

A contrario, l'élaboration des documents de planification dans les Bouches-du-Rhône, le Var et les Alpes-Maritimes illustre de manière caricaturale les blocages du système institutionnel français et son incapacité à générer le dialogue et le compromis nécessaire pour assurer une bonne coordination des politiques publiques nécessaires à la régulation du développement urbain. De ce fait, la planification n'a pas été, pour l'instant, à même de relayer les préoccupations d'aménagement du territoire qui ont émergé lors du débat public sur la LGV.

[82] Interdiction aux communes situées à moins de 15 km d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ou d'un littoral d'intégrer l'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation lorsqu'elles révisent leur PLU en l'absence de SCoT.

Pour améliorer l'efficacité du système de planification français, il faudrait lui permettre de sortir de cette logique d'évitement du dialogue interinstitutionnel. On pourrait alors envisager d'intégrer une procédure du débat public au sens de l'article L121-1 du Code de l'urbanisme dans les étapes obligatoires d'élaboration d'un SCoT ou d'une DTA, afin de créer une scène de négociation indépendante permettant :

- l'expression argumentée des collectivités publiques sur leurs choix stratégiques de développement ;
- l'interpellation de ces collectivités par les citoyens et les représentants de la société civile.

Ce débat public devrait être pensé autant comme un outil de concertation entre institutions et société civile que comme un outil permettant :

- d'élargir la perception des problèmes à résoudre et des solutions possibles ;
- d'instituer un dialogue ouvert entre les institutions permettant de limiter les « interdits d'action » qui sous-tendent toute décision politique collective ;
- de mettre sur la place publique certaines questions sensibles (telles que la densification ou la construction de logements sociaux) que certains élus peuvent avoir tendance à éluder de crainte de se heurter à l'opposition d'une partie de leur population.

Pour être efficace, ce débat devrait se faire à un moment où le projet est encore largement modifiable mais où les grands éléments permettant le choix – et donc le débat – sont déjà identifiés. Il conviendrait dans l'idéal de positionner ce débat au moment de la phase d'élaboration du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), le débat public portant alors sur une première « mouture » du PADD tout en pouvant s'appuyer sur les grands enseignements du diagnostic. Les conclusions de ce débat public (établies par une commission indépendante) serviraient alors de « cahier des charges » pour la définition du PADD définitif et des orientations d'aménagement.

Bibliographie

Audat (2005) *Contribution de l'Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise au débat public sur la LGV PACA*.

Commission Nationale du Débat Public (2005) *Bilan du débat public ligne à grande vitesse PACA*, 21 février - 08 juillet 2005, établi par le Président de la commission nationale du débat public.

Jourdan G. (2003) « Ville automobile et planification urbaine : le cas de la Côte d'Azur », *Montagnes Méditerranéennes*, n° 18.

Région PACA (2006) *Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire*, Charte d'aménagement.

Syndicat Mixte du SCoT Provence Méditerranée (2005) « Pour une desserte optimisée de l'aire toulonnaise et des villes de l'arc méditerranéen : la variante Marseille-Toulon Est-Nice », *Les cahiers d'acteurs sur le projet de liaison ferroviaire à grande vitesse en PACA*.

11

Planification et mutabilité urbaine : une conciliation impossible

Lauren Andres

La perspective d'imaginer, d'anticiper et d'organiser les territoires urbains en mutation suscite de multiples questions. Planifier la mutabilité urbaine, soit la mutation économique, sociale et foncière des territoires apparaît a priori compliquée voire presque impossible. En effet il s'agit si possible d'anticiper l'apparition d'espaces délaissés, en friche pour la plupart, de gérer, idéalement, leur temps d'attente et de construire leur devenir. Cette contribution a pour objectif de prendre le contre-pied de l'analyse des formes traditionnelles de planification territoriale multi-échelles traitant de vastes territoires, en se penchant sur les processus de mutation et la manière dont sont menés leurs processus de renouvellement à une échelle plus restreinte donc, celui de la ville, de quartiers et, surtout, de sites en friche. Cette question du renouvellement urbain et les recommandations en matière de gestion plus économe de l'espace sont au cœur d'un urbanisme affiché aujourd'hui comme durable. En théorie tout au moins, la mutabilité participe à la reconstruction de la ville sur la ville, part intégrante des formes de promotion de cette ville voulue comme plus compacte.

Les espaces en friche suscitent un intérêt spécifique du fait de la trajectoire de mutation à laquelle ils sont soumis, trajectoire plus ou moins longue et tumultueuse. Dans certains cas, des formes atypiques de mutations (plus ou moins spontanées et anticipées) prennent place durant ce temps

de friche se révélant alors être une période de veille. Emergent ainsi, dans certains cas, des formes de mutations préfiguratrices des grandes orientations de développement qui se traduisent sur les projets de renouvellement de ces espaces en déshérence. Ainsi en quoi, les friches, objet préférentiel de la mutabilité peuvent-elles, à l'échelle d'un projet urbain, apporter un regard nouveau sur la planification ? Peut-on envisager qu'au-delà de la construction d'outils de planification (plans de structure, guides, documents d'encadrement…), des processus de mutation précurseurs préfigurent des actions planificatrices ?

11.1 Imaginer, anticiper et organiser les territoires mutables

A l'origine, la notion de mutabilité urbaine émerge dans le langage technique des études foncières puisqu'elle caractérise les démarches de diagnostic et de planification spatiale visant à maximiser la gestion foncière des espaces potentiellement mutables, à court ou moyen terme. L'Etablissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais a été la première structure à mettre en œuvre, dans l'agglomération de Roubaix-Tourcoing, une démarche dite de référentiel foncier. En tant que méthode d'analyse des enjeux d'un site urbain, le référentiel foncier doit être considéré comme un outil d'aide à la définition d'un projet et d'un programme d'intervention foncière débouchant sur une démarche d'acquisition (Briquet, 2000). Cette démarche se compose de trois étapes : une analyse urbaine du site à partir d'une synthèse des connaissances existantes, une analyse des stratégies des acteurs locaux (collectivités, grands propriétaires, bailleurs sociaux) et une analyse des marchés fonciers et immobiliers (Briquet, 2000 ; DGUHC, 2000). Grâce à l'élaboration d'outils cartographiques, cette approche permet de déterminer l'aptitude des terrains à muter à plus ou moins long terme. Tous les biens en vente, en mauvais état, partiellement occupés ou inoccupés et pouvant faire l'objet d'une maîtrise foncière, sont caractérisés comme mutables. Les réalisations récentes ou les îlots en bon état, quant à eux sont non mutables. Les parcelles susceptibles d'évoluer soit vers la première soit vers la deuxième catégorie sont qualifiées d'évolutives. Cette classification relative à l'approche du référentiel foncier est reprise par la DGUHC[83] dans la circu-

[83] Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

laire UHC/IUH/16 n° 2000-61 du 3 août 2000 relative à l'utilisation des crédits « action foncière et aménagement urbain ». Cette méthode de diagnostic foncier est utilisée dans les agences d'urbanisme (EPURES à Saint-Etienne, AURG à Grenoble, UrbaLyon, AUDAT à Toulon, …). A Grenoble, dans les années 1990, ce travail de repérage des sites mutables a été amorcé sur la commune-centre puis sur les 23 communes de l'agglomération grenobloise. Un atlas des sites mutables fut réalisé en 1997, recensant 60 hectares de terrains à la fois publics et privés. Au début des années 2000, cette démarche s'est perpétuée au travers d'un guide méthodologique pour accompagner les collectivités locales dans le traitement de leurs espaces en mutation. Plusieurs objectifs en sont ressortis (AURG, 2001) : concilier approche foncière et mise en œuvre du renouvellement urbain, mieux appréhender les processus de régénération urbaine pour orienter l'intervention foncière et identifier les mécanismes de la mutabilité (freins ou accélérateurs). Cette méthodologie d'action foncière a accompagné et accompagne l'élaboration de différents outils de planification (P.L.H, P.L.U, etc.).

Certes donc, la compréhension des espaces mutables sur un territoire, la projection et l'anticipation de leurs rôles dans la reconstruction de la ville sur la ville à court et moyen terme sont primordiales. Pour autant, elles ne permettent pas d'appréhender l'ensemble des facteurs qui vont prendre toute leur importance au moment de l'élaboration d'un projet de régénération. Renouveler ces territoires implique une maîtrise conjointe d'un ensemble de dispositifs et d'outils qui s'avère problématique. Sont en jeu les caractéristiques foncières des tènements (qui est propriétaire, quelle est la stratégie du propriétaire ?), les critères réglementaires, les enjeux économiques et financiers (coûts de la dépollution, retours sur investissement), les facteurs politiques, les critères environnementaux, techniques des sols et des bâtiments ou encore les caractéristiques sociales (en particulier vis-à-vis de la population locale environnante et des anciens pratiquants de l'espace). Par ailleurs, c'est bien toute la diversité des délaissés qui questionne. Par exemple, bien qu'assurément dans une ville qui se veut durable, tout espace foncier disponible peut être considéré comme une opportunité foncière dont il s'agit de profiter, leur mutation peut se révéler problématique. En particulier, outre les terrains pollués, dans les espaces centraux, ce sont les bâtiments classés à l'inventaire des monuments historiques, que l'on peut qualifier de friches de luxe, qui posent de nos jours problème. Les contraintes techniques (adéquation entre les préconisations des architectes des bâtiments de France, les normes de sécurité et les nouvelles fonctions

projetées), sociales (attachement patrimonial), économiques (coûts), et politiques, restreignent la mutabilité de ces friches. Leur mutation est moins aisée comme le prouvent la difficile reconversion de l'ancien palais de justice de Grenoble ou de l'Hôtel-Dieu à Marseille ou à Lyon. La marge de manœuvre des acteurs décisionnaires et/ou propriétaires quant aux fonctions transposables sur ces sites est très restreinte, d'où une similarité dans les processus de mutation fonctionnelle qui y sont conduits (musées, équipement public, hôtel de luxe). A cela s'ajoute enfin le fait que les stratégies de régénération et de renouvellement ne sont souvent pas immédiates et peuvent nécessiter un long temps de réflexion, de déshérence et d'attente. La trajectoire de mutation de la friche se trouve alors au cœur de la manière de penser et de concevoir le devenir de ces espaces. Le temps de veille (Andres, 2008) qui peut caractériser ces délaissés peut y jouer un rôle non négligeable.

11.2 L'importance du temps de veille dans la mutation des friches urbaines

La mutabilité peut se résumer soit à un simple transfert d'usage et de fonction soit à une transformation plus durable de l'espace ; elle est alors productrice de tènements abandonnés suite à la cessation de leurs fonctions originelles, c'est-à-dire de friches urbaines. La trajectoire de mutation de ces friches peut se diviser en trois principales phases (Andres, 2008) : tout d'abord un temps d'avant-friche, c'est-à-dire le moment où la fonction du site en question n'est pas encore devenue obsolète. Il constitue le cadre historique de la friche, autour duquel peut se construire une mémoire mais aussi un rapport patrimonial. Il peut découler d'une situation de crise et de déclin généralisé touchant l'ensemble de l'espace urbain concerné ou être plutôt lié à des inadaptations fonctionnelles et spatiales. Ce stade de l'avant-friche est le temps de l'abandon progressif où la pertinence de la fonctionnalité de l'espace commence à être remise en question, d'un point de vue économique, technique ou encore spatial. Le statut de l'espace en question fait rarement l'objet de positionnements tranchés mais au contraire souvent flous et incertains dans un premier temps. Cette période est constituée de rumeurs, de démentis et de communiqués finaux annonçant la fermeture ou la désaffection du tènement en question. Or, cette perte progressive d'utilité fonctionnelle et sociale conduit aux premières dégradations liées à la sous-utilisation des bâtiments et a des répercussions, tant sociales que politiques. Sauf dans le cas de quelques rares exceptions, ce stade de

l'avant-friche n'est donc pas caractérisé par un abandon brutal et soudain. Il est progressif. Sa durée peut être très variable allant de plusieurs mois à plusieurs années.

A partir du moment où les délaissés deviennent friches, ces espaces sont sujets à un temps de mutation plus ou moins long et de fait à un temps de friche à la fois différent dans sa durée et dans l'influence qu'il va ou peut avoir dans la mise en œuvre d'un projet de renouvellement. Ce temps d'attente, de gestion ou de non-gestion de la friche, peut être de deux sortes. Premier cas de figure, c'est un temps d'entre-deux durant lequel la friche ne fait l'objet d'aucune réappropriation, d'aucun conflit d'imaginaires, ou encore d'aucune mobilisation de la part des divers acteurs. Les processus inhérents à la friche, que ce soit ceux d'une reconquête végétale ou ceux de la dégradation naturelle du bâti, apparaissent comme les seules dynamiques visibles, contribuant à marginaliser et à constituer des césures dans le tissu urbain environnant. Deuxième cas de figure, ce temps d'attente peut être caractérisé par un véritable temps de veille. Derrière *temps de veille*, il faut entendre surveillance, guet, en d'autres termes, stratégies explicites ou implicites de la part des différents acteurs concernés. La friche y constitue un espace à part, apte à offrir une certaine permissivité, temporaire voire marginale. Le temps de veille est propice à des réappropriations éphémères ou plus pérennes, matérielles et symboliques, de la friche, par des acteurs non institutionnels, issus de la société civile et exclus des sphères traditionnelles de l'aménagement urbain (politique et techniciste), autrement dit des acteurs au statut et au rôle transitoires. De la marginalité spatiale de ces lieux peuvent émerger des phénomènes de reconquête et d'appropriation (Groth et Corijn, 2005). La permissivité de la friche est ainsi vectrice de processus de réappropriations et de réinvestissements induisant une reterritorialisation et une retemporalisation de cet espace, allant de pair avec le développement d'une nouvelle forme d'urbanité. Ces processus de revalorisation d'abord symbolique, puisque centrés sur l'image d'un espace abandonné devenu lieu de créativité, peuvent avoir des impacts bénéfiques d'un point de vue économique et foncier. Ces réinvestissements non encadrés innervent progressivement les territoires environnants, qu'il s'agisse de petites activités économiques informelles et précaires ou d'activités artistiques et culturelles (Hatzfeld, Hatzfeld, Ringart, 1998 ; Roulleau Berger, 1991 ; Haydn et Temel, 2006). Cette transformation ne s'inscrit pas forcément en adéquation avec l'environnement urbain immédiat et, en particulier, avec la population locale. Pour autant, la friche en veille n'est pas déconnectée de l'action publique. Même si, en apparence, les friches semblent, à un moment donné, ne pas faire l'objet de politiques urbaines particulières,

cela constitue un choix politique en tant que tel qui peut découler de fortes contraintes, par exemple foncières. Ces lieux peuvent d'ailleurs bénéficier d'un soutien plus ou moins marqué des acteurs publics.

A ce stade de la friche proprement dite succède le stade de l'après-friche. Il consiste en un temps de projection et de conception d'un projet où l'espace en friche amorce une réinsertion planifiée dans la ville. Il implique une reprise en main institutionnelle, formalisée et encadrée, de la friche. L'espace y est explicitement identifié telle une ressource foncière disponible qui doit être exploitée. Cela sous-entend le fait que le tènement est englobé dans un projet d'aménagement spécifique, propice à une projection territoriale à long terme, dans une optique de recomposition d'une nouvelle portion de ville. La projection et la conception du projet se trouvent confrontés au temps de veille et à ses réappropriations et imaginaires multiples mais aussi dans un certain sens à l'avant-friche (quid de la préservation de la mémoire voire de l'activité passée ?). Dans le temps de la projection et de la conception, l'état physique de la friche subsiste même s'il est en sursis. Par contre, dans le temps de réalisation du projet, l'état de friche en tant que tel ne peut persister, éventuellement, que dans sa dimension symbolique. S'en suit enfin un temps d'appropriation, plus ou moins aisée, pour la population locale, pratiquante ou non de la friche durant son temps de veille.

Afin d'illustrer ce postulat de l'influence du temps de veille dans la mutabilité des friches, je vais m'appuyer sur trois exemples à Marseille (La Friche de la Belle de Mai), à Grenoble (site Bouchayer-Viallet) et à Lausanne (Flon).

La « Friche de la Belle de Mai » est une ancienne usine de tabacs, propriété de la Seita, installée dans le quartier éponyme en 1868 et qui a cessé son activité en 1990. D'une superficie de 8 hectares, proches de la gare Saint-Charles, peu éloignés du centre-ville proprement dit, jointifs à un quartier ouvrier, celui de la Belle de Mai, les trois îlots qui la composent sont, depuis 1995, intégrés dans le périmètre de l'Opération d'Intérêt National Euroméditerranée. La mutation de l'ancienne usine est exemplaire en matière de régénération culturelle et a acquis une renommée certaine, à l'échelle nationale et internationale. Le pôle de la Belle de Mai, aujourd'hui, est composé de trois entités : le pôle patrimoine (archives de la ville, réserves des musées CICRP, INA), le pôle média et audiovisuel (bureaux, studios de cinéma, plateaux de télévision) et le pôle spectacle et culture vivante, dirigé par l'association Système Friche Théâtre (SFT), initiatrice, sous l'impulsion de la Ville de Marseille, de la mutation du site. L'existence de ce pôle spectacle et culture vivante et son influence dans la mutation de la manufacture découle directement de sa réutilisation cultu-

relle et artistique durant le court temps de veille de cette friche (3 ans) ; dans ce cas-là, cette période permet aux acteurs transitoires (SFT) avec l'appui de l'adjoint à la culture de l'époque, le poète Christian Poitevin, de développer un projet de réutilisation, véritable catalyseur de développement et vitrine de la préfiguration d'une nouvelle forme d'action culturelle alternative.

Le site Bouchayer-Viallet, quant à lui, est un tènement industriel à l'abandon de 6 hectares, autrefois propriété des établissements Bouchayer et Viallet. Son activité cesse à la fin des années 1970. Il fait partie, à l'heure actuelle, d'une ZAC de 14 hectares composée d'un ensemble d'espaces en mutation plus ou moins innocupés. Jointif au faubourg ouvrier Berriat, resté longtemps à l'écart des préoccupations et des politiques urbaines, le site en friche est racheté en 1990 par un promoteur privé qui, faute d'avoir concrétisé son opération immobilière en 1995, revend le site à la Ville et à la communauté d'agglomération. Après avoir fait l'objet de multiples réflexions restées sans suite, il est finalement inscrit dans l'agenda municipal de l'équipe en place en 2002 et, en 2004, un plan masse lui est enfin assigné. Fondé sur une mixité fonctionnelle, le projet comprend des surfaces dédiées aux activités économiques et aux logements mais aussi aux fonctions culturelles. Dans le périmètre de la ZAC sont intégrés des espaces en mutation qui ont fait l'objet depuis les années 1980 de diverses opérations de renouvellement : centre d'art contemporain dans une des anciennes halles industrielles du site (Halle Eiffel), pépinière d'entreprises dans l'ancienne chocolaterie Cémoi, – nombreuses petites activités économiques et socioculturelles mais aussi squats artistiques (*Mandrak*, aujourd'hui disparu, et *Brise Glace*). A contrario de Marseille, le temps de veille du site Bouchayer-Viallet n'est vecteur que de réutilisations partielles et sommaires (squats artistiques) qui ne contribuent aucunement à la mutation du site (au contraire même la ralentisse). La réutilisation ponctuelle de quelques bâtiments autour de la friche proprement dite ne contribue qu'à accentuer sa marginalisation.

Le Flon, enfin, est un territoire central de 5,5 hectares, au cœur de Lausanne, appartenant à une société immobilière, le LO Holding (Groupe LO). Suite à la création de la « Ficelle » en 1868, métro reliant le lac (Ouchy) au centre de Lausanne, ce fond de vallée, où coulait la rivière du Flon, a été voûté afin d'y créer une plate-forme de stockage éponyme. Composé d'une série de bâtiments en dur et de hangars, le site est sous-utilisé dès les années 1950 du fait de l'évolution de la ville et de ses modes de production. Or, sa sous-utilisation, son caractère de *no man's land* et, par-delà, sa marginalisation sociale et spatiale, perdurent pendant quasiment 50 ans. Malgré

le fait que la plate-forme, par son caractère central, soit identifiée très tôt comme un site à enjeux, son temps d'attente est donc très long. Le tènement fait l'objet de multiples projets qui restent sans suite jusqu'à la fin des années 1990, le premier étant rejeté par référendum et le deuxième n'étant pas débattu par l'organe législatif de la municipalité. Le site mute alors «par le bas» grâce à l'arrivée d'acteurs économiques et culturels. En 1999, finalement, un plan partiel d'affectation est voté permettant d'amorcer son renouveau fondé sur la stratégie de développement élaborée par le LO : la Flon Vision. La mutabilité par le bas du site, en d'autres termes le moment où le site devient le Flon-Flon, est un des facteurs permettant la réussite du PPA en 1999. Le temps de veille du site est ainsi ici un véritable levier : le territoire est réinséré dans la ville et non plus marginalisé, un consensus autour du nouveau Flon est enfin trouvé entre le propriétaire, la ville, les locataires du Flon et la population locale.

Ce bref aperçu des différentes facettes du temps de veille mérite une analyse plus détaillée afin de souligner en quoi et comment cette période joue un rôle clé dans la mutation de ces territoires délaissés.

11.3 Le temps de veille : catalyseur et contrainte

Selon les cas de figure, le temps de veille peut être propice à deux formes de processus de mutation qui peuvent influencer la reconversion de la friche. Pouvant être à la fois précurseur ou chimérique, tous deux vont interférer de manière importante sur le devenir de la friche, soit en tant que catalyseur ou au contraire de ralentisseur et donc de contrainte.

D'un côté, les processus précurseurs de mutation prennent appui sur les nouveaux usages, fonctions et appropriations qui se sont développées durant le temps de veille. Ces processus reposent sur une position avant-gardiste et novatrice et implique une dynamique de valorisation et de renouvellement poussée qui fait l'objet d'une démarche expérimentale. Les acteurs transitoires se situent en amont de ces processus de mutabilité ; pour autant, les acteurs décisionnaires et/ou propriétaires n'en sont pas complètement écartés ; des formes de collaboration et d'échanges d'intérêts immédiats ou progressifs peuvent naître, contribuant d'autant plus à la mutabilité de la friche. Les conflits et les rapports de force sont moindres, voire absents. Le caractère avant-gardiste de ces expériences, plus ou moins encadrées, appelle un fort renouvellement du site d'abord symbolique puis social et économique. Cette mutabilité progressive, et par le bas, se retrouve implicitement dans le fait que certains quartiers, investis par des acteurs

culturels en quête de locaux bon marché, mutent et se revalorisent progressivement, économiquement et socialement, tendant alors à se gentrifier (cf. article de Charles Ambrosino) ; les ateliers transformés en logements (lofts en particulier) deviennent un bien recherché pour les classes moyennes et supérieures, comme par exemple dans le quartier de Soho à New York.

De l'autre, les processus de mutation chimérique quant à eux sont fondés sur la revendication, la dénonciation des acteurs prenant possession des lieux ; ils reposent sur la construction d'une vision idéalisée d'un espace qui va à l'encontre de tout changement ou de tout bouleversement ; au contraire, ils vantent les mérites d'un état passé ou présent souhaité comme immuable. Cela se traduit par un certain refus du monde extérieur et un repli sur l'espace investi ; c'est un véritable petit monde à part qui s'établit. Les processus trouvent leur fondement dans les mouvements de contestation, de revendication contre l'évolution de la société contemporaine de consommation, dénonçant en particulier l'absence de locaux et de lieux d'expression artistique. Tous ces lieux reposent sur une vision utopique forte, déconnectée de la réalité urbaine et des mécanismes de marché. Les acteurs transitoires sont les instigateurs de cette mutabilité chimérique et ils refusent de voir cet espace transformé ou détruit. D'où des rapports, souvent conflictuels, selon les intérêts de chacun des acteurs, qu'ils soient politiques, pour les acteurs décisionnaires, économiques, propriétaires des lieux, ou idéologiques, pour les acteurs transitoires.

Ces deux formes de mutabilité se retrouvent dans les trois cas d'étude évoqués et ont une influence notoire sur la requalification de ces espaces. Comme évoqué précédemment, à la Belle de Mai et au Flon, le temps de veille est un véritable catalyseur pour la régénération des sites et constitue la base des projets de renouvellement de ces espaces. L'ancienne usine de la Seita mute rapidement de fait de la conjonction de plusieurs facteurs : un contexte économique et immobilier en crise (la Seita ne trouve pas d'acheteur et ne peut développer une nouvelle zone d'activité faute de marché), un adjoint chargé des politiques culturelles qui souhaite tirer profit des friches de manière provisoire en finançant des projets de réutilisations temporaires sur ces espaces et des acteurs culturels compétents et avides de pouvoir développer leur projet avec l'appui financier de la Ville et l'accord du propriétaire (via une convention d'occupation précaire). Naît ainsi la Friche dont la renommée et la reconnaissance se diffusent très vite grâce à différents événements majeurs et personnages clés comme Jean Nouvel, président de la Friche de 1995 à 2002. Devenue véritable vitrine pour la ville de Marseille dans son programme d'action culturelle mais aussi à l'échelle nationale et internationale, elle est alors intégrée au

Fig. 11.1 Le site de la Belle de Mai. L'image est reproduite en couleurs dans le cahier hors-textes (p. 192).

projet Euroméditerranée, et devient l'emblème des « nouveaux territoires de l'Art » (Lextrait, Kahn, 2005) nouveau concept développé au début des années 2000 suite à la publication du rapport Lextrait en 2001 englobant l'ensemble des friches dites culturelles en France. Les différentes activités caractérisant désormais le pôle de la Belle de Mai s'inscrivent dans la lignée du développement du secteur des industries culturelles dans la ville mais découlent aussi en grande partie de la conjonction de l'expérience menée et pensée par SFT durant le temps de veille et de l'effet d'opportunité ainsi suscité pour développer d'autres projets comme celui des archives municipales ou du CICRP (Centre interrégional de conservation et de restauration du patrimoine). Dans ce cas-là, la reconnaissance, l'assise sur divers réseaux, les compétences, et la capacité de dialogue et de négociation de SFT ainsi que la solidité de leurs projets ont servi d'accélérateur de mutation. Inscrit dans les stratégies de régénération à plus grande échelle de la ville, notons néanmoins que le projet culturel ne s'inscrit pas en concordance avec la requalification du quartier et la réalisation d'un véritable projet urbain d'envergure.

Au Flon, l'incapacité de parvenir à la votation d'un plan d'aménagement (plan partiel d'affectation), condition sine qua non au changement de l'affectation fonctionnelle du site et donc à sa mutation amène le propriétaire, le LO à louer à bas prix ses entrepôts. Cela constitue une aubaine pour des commerçants, galeristes, artisans de s'implanter dans le centre-ville pour un coût raisonnable. L'arrivée de ces nouveaux locataires et le dynamisme qu'ils apportent au quartier-village modifie profondément et durablement le site qualifié alors de « Flon-Flon ». La population lausannoise ose y redescendre. Des lieux de loisir et des magasins branchés (boutique *Maniak*, boîte de nuit *MAD* par exemple) s'y installent et participent à la transformation du quartier nommé alors dans la presse locale comme le petit Soho lausannois (Péclet, 1994). Le rôle de ces formes de mutations alternatives est tel qu'il contribue à l'échec du second plan d'affectation en 1994 (les acteurs politiques décident de ne pas entrer en matière, en d'autres termes de ne pas inscrire sa votation à l'ordre du jour anticipant la levée de bouclier de la population qui y ferait suite). L'élaboration d'un nouveau PPA en 1999 et son acceptation à l'époque consensuelle passe par une entente entre la ville et le LO mais aussi par une attention toute particulière donnée aux locataires du Flon. La prise en compte de leur avis apparaît comme primordiale non seulement pour éviter toute opposition vis-à-vis du projet mais aussi afin d'utiliser l'image de quartier branché acquis durant le temps de veille. C'est par cet encadrement et ce dialogue contrôlé que le LO parvient à mettre en œuvre les différentes étapes de la Flon Vision qui conduisent progressivement à une disparition des fonctions et de l'ambiance spécifique du quartier, certes, encore branché mais de plus en plus gentrifié économiquement. Ainsi dans le cas du Flon, le temps de veille est primordial non seulement dans la manière dont il influence la mutation et le contenu du plan d'aménagement mais aussi dans les formes de conduite du projet de régénération qu'il implique. Ce constat se retrouve partiellement dans le cas grenoblois.

Comme évoqué précédemment Bouchayer-Viallet quant à lui constitue un contre-exemple. Le temps de veille, véritable contrainte, contribue à complexifier, à ralentir sa mutation. Jusqu'en 1995, il n'y a pas de temps de veille mais véritablement un temps d'attente, de marginalisation. Seules quelques opérations comme Cémoi ou le CNAC ont lieu à proximité de la friche. Le regain d'intérêt porté par les acteurs publics sur le site en 1995 ne signifie pas sa mutation mais induit en fait une période de veille. L'absence d'un véritable leadership public empêche de statuer sur les fonctions du site et le débat reste prépondérant au sein de la municipalité. La friche devient alors un espace d'opportunité et de projections

Fig. 11.2 Le quartier du Flon. L'image est reproduite en couleurs dans le cahier hors-textes (p. 192).

pour des acteurs culturels et socioculturels installés à proximité (locaux associatifs, squats). Ils s'emparent de la friche et tendent de pérenniser leur rôle et leur utilisation marginale et illégale du terrain. En d'autres termes, la friche est réutilisée mais ces nouveaux usages ne contribuent aucunement à revaloriser le site. Les acteurs transitoires, marginaux estimant être les seuls à s'intéresser au site estiment qu'une forte attention leur est due. Ils tendent ainsi à mobiliser les débats une fois que le site est enfin inscrit sur l'agenda de la municipalité comme priorité locale à partir de 2002. L'enjeu pour la ville est alors de rétablir une forme de gouvernance classique où la force décisionnaire est détenue par la ville au nom de l'intérêt public. Les formes de mutabilité chimériques conduisent donc dans ce cas-là la municipalité à mener une démarche de participation encadrée et fort stratégique afin de régulariser et de rééquilibrer la place des acteurs en présence : redonner autant de place à la population locale qu'aux acteurs transitoires de la friche, tenter malgré tout de maintenir quelques projets alternatifs, redonner un rôle économique et un statut social au site (offre de logements et de bureaux en particulier).

Fig. 11.3 Friche Bouchayer-Viallet. L'image est reproduite en couleurs dans le cahier hors-textes (p. 192).

Ces trois cas de figure soulignent ainsi le fait que le temps de veille et les différentes formes de mutation qui y sont associées, aussi spontanées ou encadrées soient-elles, influencent le temps de l'après-friche tant dans les formes de gouvernance, dans les modes de conduite du projet qu'il appelle, que dans le contenu du projet de renouvellement. Progressive et temporaire, cette mutabilité est réinterprétée progressivement, le site se trouvant petit à petit normalisé à partir du moment où il est intégré dans des stratégies de développement plus vastes. La question réside alors dans la manière dont est préservée ou non l'essence du temps de veille, de manière visuelle (conservation des bâtiments, de l'aspect de friche), sociale (maintien des acteurs transitoires), symbolique (perpétuation de l'image) ou encore fonctionnelle. Dans l'ensemble des trois cas décrits, le passage entre ces deux étapes de mutation rime dans un cas avec une réelle utilisation du temps de veille par les acteurs décisionnaires (propriétaires et acteurs publics à Lausanne et Marseille) et de l'autre avec une lutte contre son influence (Grenoble). Ce retour à la norme par les nouvelles formes de leadership dont ses sites font l'objet laisse aux acteurs transitoires un rôle plus annexe. Leur place est alors fonction de leur intelligence sociale (négociation,

capacité à mobiliser leur réseaux, à valoriser leurs projets). En la matière l'exemple de la Belle de la Mai et la création d'une SCIC apparait comme le cas le plus abouti où ces acteurs initialement transitoires sont parvenus à pérenniser durablement leur projet du fait de la reconnaissance qu'ils ont réussi à acquérir.

11.4 Conclusion

In fine donc, concilier planification et mutabilité urbaine n'est pas forcément impossible mais nécessite une approche subtile, complexe et singulière. Elle ne se résume aucunement à une anticipation de la mutation foncière des espaces mais doit prendre en compte le caractère intrinsèque du temps de friche et en particulier de veille. En d'autres termes, au moment de la transposition de la mutation sur plan et projet, de nouvelles formes de gouvernance (plus élargie, au moins en apparence) tendent à être utilisées dans la conduite du projet. Flexibilité et permissivité deviennent des clés dans la mise en œuvre de projets intégrés, souples, négociés et évolutifs. Ces formes d'actions préfiguratrices et anticipatrices restent encore peu nombreuses en France mais ont acquis un rôle important dans d'autres pays comme l'Allemagne où l'usage temporaires des espaces, et ainsi le rôle donné au temps de veille, est désormais reconnu comme partie prenante des formes d'intervention dans les territoires délaissés au sein d'un urbanisme plus durable (BMVBS/BBR, 2008). Dans un contexte de récession où certaines opérations peinent à se mettre en œuvre, il y a là un potentiel sur lequel il serait intéressant de se pencher.

Bibliographie

Andres L. (2008) *La ville mutable. Mutabilité et référentiels urbains : les cas de Bouchayer-Viallet, de la Belle de Mai et du Flon*, Thèse de doctorat sous la direction de M. Vanier, Institut d'urbanisme de Grenoble, Université Pierre-Mendès-France, Grenoble.

Aurg (2001) *La note de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise n° 6*, Grenoble, 5 p.

BMVBS/BBR (2008) *Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung, Werkstatt*, Praxis 57, Bonn, 145 p.

Briquet F. (2000) « Le recyclage foncier en tissu ancien » in EPURES, *Les nouvelles politiques foncières*, actes du séminaire les ateliers du territoire du 22-09-2000, Saint Galmier, pp. 6-7.

DGUHC (2000) « L'expérience menée à Roubaix-Tourcoing en matière de référentiel foncier », in *Compte rendu du Club des Opérateurs fonciers de septembre 2000*, Paris, pp. 59-66.

Groth J., Corijn E. (2005) « Reclaiming Urbanity : Indeterminate Spaces, Informal Actors and Urban Agenda Setting », *Urban Studies*, vol. 42, n° 3, pp. 503–526, 24 p.

Hatzfeld H., Hatzfeld M., Ringart N. (1998) *Quand la marge est créatrice : les interstices urbains initiateurs d'emploi*, L'Aube, Gémenos, 154 p.

Haydn F., Temel R. (2006) *Temporary urban spaces*, Birkhäuser, Berlin, 272 p.

Lextrait F. (2001) *Une nouvelle époque de l'action culturelle*, Rapport à Michel Duffour, Ministère de la culture et de la communication – Secrétariat d'Etat au patrimoine et à la décentralisation culturelle, Paris, 290 p.

Lextrait F., Kahn F. (2005) *Nouveaux territoires de l'art*, Edition Sujet/Objet, Paris, 294 p.

Peclet J-C. (1994) « Lausanne, le Flon : une victoire à courte vue », in *L'hebdo* (15-09-94), Lausanne, p. 73

Roulleau Berger L. (1991) *La Ville-Intervalle. Jeunes entre ville et banlieue*, Méridiens-Klincksieck, Paris, 211 p.

12

Compétitivité régionale et qualité de vie : les cas de Stuttgart et de Portland

Johann Jessen & Heike Mayer

12.1 Introduction

La planification mise au service du développement économique a traditionnellement été perçue comme étant en conflit avec une planification en faveur de l'environnement et de la durabilité. Par conséquent, la compétitivité et la qualité de vie comme objectifs distincts de la planification ont été caractérisés par une relation antagoniste plutôt que par l'interdépendance ou des relations de synergie. Les conflits auxquels nous assistons habituellement laissent supposer que le développement économique exploite les ressources naturelles dans le but d'une plus grande compétitivité, notamment dans des pays dont l'action collective prend appui sur ces ressources naturelles. Ceux qui accordent un intérêt au progrès économique voient la planification environnementale comme un détracteur de la croissance. Le développement économique a été réduit à ce qui a été baptisé « chasse aux cheminées d'usine » – une métaphore symbolisant une pratique à sens unique visant à attirer les entreprises grâce à des incitations fiscales

coûteuses, en n'accordant que peu d'importance aux implications qualitatives, qu'elles soient sociales ou environnementales.

Les conflits habituellement constatés, et notamment ceux qui opposent croissance industrielle et santé publique ou encore consommation de foncier ou d'énergie et protection des ressources naturelles, sont désormais modérés par les mutations qui résultent de la restructuration économique. Avec l'avènement d'une économie fondée sur la connaissance et avec l'importance croissante du capital humain, les facteurs qui guidaient traditionnellement la localisation des industries et les facteurs déterminants de la réussite économique, tels que les ressources naturelles et les coûts, ont perdu de leur importance ou sont devenus superflus. D'autres facteurs, qualifié de «doux» (*soft*) ou d'intangibles (Grabow, Henckel et Hollbach-Gromig, 1995) ont en revanche gagné en importance pour déterminer la localisation d'acteurs économiques, comme les entreprises ou les personnes. Salvesen et Renski affirment en ce sens que «le poids de la qualité de vie est aujourd'hui un aspect de plus en plus important des décisions relatives à la localisation des entreprises» (2002, p. V). Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'industries qui dépendent davantage d'une main-d'œuvre qualifiée et qui sont plus sensibles aux questions liées à la qualité de vie. De la même manière, la gestion de la croissance (*growth management*), l'aménagement des espaces verts ou la planification environnementale ne sont plus seulement traités par ceux qui les prônent habituellement – l'on pense par exemple aux environnementalistes, aux agriculteurs, etc. Ils sont également soutenus par des représentants du secteur des affaires qui perçoivent de plus en plus l'environnement comme un facteur important à prendre en compte afin de garantir la compétitivité régionale.

La qualité de vie est sans aucun doute devenue un facteur important du développement régional. Les travaux portant sur la classe créative en ont fait la promotion, affirmant qu'elle représente un facteur de compétitivité. La théorie de Florida (2002, 2004) à ce sujet a affiné cet argument en postulant que le succès économique des régions dépend de l'attractivité d'une ville ou d'une région et de sa capacité à innover et à attirer des personnes créatives. D'après Florida, la classe créative (définie de manière à englober un large éventail de travailleurs qualifiés tels que les scientifiques, les juristes, les enseignants ou les managers parmi d'autres) est très mobile et accorde une grande importance aux espaces de tolérance, d'ouverture et de diversité. Les prescriptions politiques en rapport avec cette théorie doivent être centrées sur ce type de capital humain en développant un environnement urbain attractif plutôt qu'en promouvant les facteurs habituels relatifs à la localisation, tels que des coûts moins élevés, et des actions visant à perpétuer un climat pro-

pice aux affaires. Cette théorie a été largement critiquée, notamment parce qu'elle propose une définition peu claire de la créativité (Markusen, 2006), qu'elle néglige les structures industrielles, qu'elle fait primer les personnes sur les emplois (Scott, 2006) et qu'elle prescrit des politiques de développement urbain néo-libérales (Peck, 2005). Mais elle a néanmoins eu un impact fort sur le débat relatif aux stratégies de développement économique local et régional, tant parmi les professionnels américains qu'en Europe. La qualité de vie a été largement débattue en tant qu'élément important de stratégies de développement économique régional. Les acteurs de ce développement considèrent aujourd'hui le poids des aménités culturelles et naturelles, d'un certain environnement urbain, du climat, des écoles, du logement etc ; ils ont en outre pris conscience des besoins de certains groupes de population. Ils espèrent générer des environnements de qualité pour la classe créative, laquelle génère à son tour de la compétitivité régionale.

Dans cet article, nous nous demandons si – et dans quelle mesure – un changement de paradigme peut être observé dans les pratiques du développement économique et régional dans les régions métropolitaines (Lang, 2005). La pratique du développement économique est-elle réellement en train de changer, passant d'une simple volonté d'attirer des entreprises à la mise en valeur du potentiel endogène d'une région ? Un nouveau type de pratique du développement économique, où convergent les problématiques telles la durabilité, la *liveability* et le *workforce development* serait-il en train d'émerger (Clarke et Gaile, 1998) ? Le débat sur la classe créative a-t-il laissé une trace dans la pratique des politiques régionales ou s'agit-il uniquement de rhétorique ? Enfin, nous nous demanderons si les régions diffèrent dans les manières dont elles développent des politiques qui incorporent des idées relatives à la qualité de vie et à la classe créative. En d'autres termes, nous nous demanderons s'il est possible d'identifier une tendance en faveur d'un paradigme de développement régional universel fondé sur les classes créatives.

Pour répondre à ces questions de recherche, nous avons comparé une région d'Allemagne (Stuttgart) et une des Etats-Unis (Portland)[84]. Nous avons réalisé 16 entretiens – soit huit dans chacune des deux régions – avec des experts régionaux issus des principaux organismes de planification urbaine et régionale, des agences de développement économique ainsi qu'avec des

[84] Ce projet de recherche comparative « Regional Competitiveness and Quality of Life. The Case of Portland and Stuttgart » a été financé par le programme « Transcoop » de la fondation Alexander-von-Humboldt-Stiftung à Bonn et la Polytechnic State University of Virginia à Blacksburg (Etats-Unis).

experts universitaires. Nous avons mené les entretiens en 2007 lors de notre visite à Portland et à Stuttgart. Au cours des entretiens, nous avons demandé s'il y avait récemment eu un changement dans la manière dont les institutions locales et régionales appréhendent la relation entre compétitivité régionale et la qualité et vie. La qualité de vie a-t-elle pris plus d'importance dans les stratégies de développement économique ? Réciproquement, nous nous sommes demandé si les questions de compétitivité régionale ont gagné en influence dans la définition et la mise en œuvre de politiques liées à l'environnement ou au logement, et ce aux échelles locale et régionale. Quels sont projets ou programmes qui indiquent un tel changement ?

Nous commencerons par brièvement dresser le portrait de ces deux régions (sect. 12.2). Nous nous attacherons ensuite à présenter les résultats de la recherche, en proposant tout d'abord de caractériser les grandes lignes des stratégies des deux régions (sect. 12.3). Nous les examinerons ensuite de plus près et identifierons les différents champs dans lesquels les stratégies en faveur de la compétitivité économique et de la qualité de vie convergent. Dans notre conclusion (sect.12.4), nous débatterons des manières dont les différences et les similarités peuvent être expliquées.

12.2 Portraits régionaux : Stuttgart et Portland

Si nous avons choisi les régions de Stuttgart et de Portland comme études de cas, c'est qu'elles affichent de nombreux points communs et parce qu'elles semblent quasiment offrir une paire idéale pour une étude comparative. Portland et Stuttgart rencontrent toutes deux le succès sur le plan économique. Leurs tailles et profils économiques sont similaires (tab. 12.1). Elles ont connu la hausse de leur compétitivité mais également les pressions associées à un succès économique prolongé. Les deux régions accueillent des organisations de planification régionale dont les membres sont élus à l'échelle régionale. De ce fait, les deux régions sont des pionnières en matière de planification régionale dans leurs pays respectifs (Benz, 2003 ; Seltzer, 2004).

Stuttgart, Bade-Wurtemberg (Allemagne)

La ville de Stuttgart est la capitale et le centre économique du Bade-Wurtemberg. Environ 2,7 millions de personnes vivent dans les 179 municipalités de la région. Parmi ces dernières, certaines sont des villes de grande

Tableau 12.1 Comparaison de Portland et Stuttgart.

	Portland, USA	**Stuttgart, Allemagne**
Population		
Région	2 082 240 habitants (2005)	2 667 766 habitants (2005)
Ville	556 370 habitants (2005)	592 569 habitants (2005)
Densité (ville)	1547,6/m² (2006)	2855/m² (2008)
Emploi régional	1 297 864 emplois (2005)	1 029 310 emplois (2005)
Revenu par habitant	27 429 $ (2006) (17 382 Euro)	55 160 $ (2005) (34 956 Euro)
Principaux clusters industriels	Hautes technologies (Emplois en 2005 : 59 609) Métaux, machines et équipements et transports (Emplois en 2005 : 40 110) Services créatifs (Emplois en 2005 : 9227) Equipements sportifs (Emplois en 2005 : 8003) Produits issus des forêts (Emplois en 2005 : 15 243) Produits de nurserie (Emplois en 2005 : 8878)	Automobile (Emplois en 2005 : 106 936) Machines (Emplois en 2004 : 67 986) Electronique, technologies de l'information et de la communication (Emplois en 2005 : 68 027)

taille, d'autres sont de petits villages ruraux. La région est caractérisée par sa structure urbaine polycentrique spécifique, formée par la ville-centre de Stuttgart et des villes de taille moyenne qui l'entourent (Harlander et Jessen 2001). Sur le plan économique, cette région est actuellement l'une des plus dynamiques d'Europe. Les industries manufacturières et technologiques (automobile, industries de l'équipement ou des technologies de l'information) sont agglomérées en réseaux denses d'entreprises tournées vers

l'exportation. Le profil industriel de Stuttgart est spécifique. Il s'agit en effet de la «ville de l'automobile» en Allemagne. Des entreprises telles Mercedes-Benz, Porsche ou encore Bosch ont leur siège dans la région et dominent sa structure économique. Parmi les régions d'Europe, Stuttgart se distingue par son profil industriel marqué. La région est également caractérisée par la présence d'une excellente infrastructure en matière de recherche et de formation, mais aussi par une bonne accessibilité par transport ferroviaire ou autoroutier. La région affiche un haut niveau de revenu et de pouvoir d'achat et, si on la compare à d'autres en Allemagne, à un niveau de chômage relativement bas (4,2% en 2008) et à un marché de l'immobilier en pleine expansion. Le marché de l'emploi attire des personnes venues d'autres régions du pays mais aussi de l'étranger. Aujourd'hui, plus de 20% des habitants de la région de Stuttgart ont des origines étrangères.

Une nouvelle agence de planification régionale y a été formée en 1994 (*Verband Region Stuttgart, VRS*), succédant à la *Regionalverband Stuttgart*, fondée au début des années 1970. L'organisation est contrôlée par le premier parlement régional du pays (*Regionalversammlung*), dont les membres sont élus au suffrage direct pour cinq ans.

L'agence élabore un plan régional qui formule les objectifs, principes de base et suggestions à partir desquels les urbanistes municipaux définissent les zones dédiées au logement, aux activités commerciales ou aux ceintures vertes et espaces non bâtis (*open spaces*). La *Verbad Region Stuttgart* gère le système de transports en commun et est responsable de la planification des espaces non bâtis. L'organisme a endossé un rôle plus proactif dans ce champ ces dernières années. Les activités relatives au développement économique sont pour leur part centrées sur des clusters industriels déjà établis et sur la construction de réseaux visant à accompagner les entreprises et les institutions de recherche. La *Verband Region Stuttgart* a formé une agence indépendante chargée du développement économique (*Wirtschaftsförderung Region Stuttgart*) et a lancé une autre agence indépendante pour traiter les questions de marketing liées au tourisme (*Region Stuttgart Tourismus Marketing GmbH*).

En Allemagne, les gouvernements locaux jouissent d'une grande autonomie dans le champ de la planification et des questions telles que le renouvellement urbain sont toujours principalement débattues et décidées à l'échelle municipale. Le Scharnhauser Park est la nouvelle zone de logement la plus importante du Bade-Wurtemberg, avec ses 12 000 habitants et ses 2500 emplois. Le projet est porté par la ville d'Ostfildern, voisine de Stuttgart et accueillant 36 000 habitants. Le projet est encore en cours de

réalisation et se trouve sur un ancien site miliaire. *Stuttgart 21* est un projet situé à proximité de la principale gare de Stuttgart. Il s'agit du seul projet de renouvellement urbain dans lequel est impliquée l'agence de planification régionale VRS, même si la somme qu'elle a engagé est relativement peu élevée. Ce projet très controversé a été initié en 1994 et la nouvelle station de métro devrait être ouverte en 2019. C'est sans aucun doute le plus important projet de renouvellement urbain de la région et celui dont les impacts en terme de développement régional seront les plus forts (Turmforum Stuttgart 21, 2005).

Portland Oregon (Etats-Unis)

Portland est la ville la plus importante de l'Etat de l'Oregon, situé entre la Californie et l'Etat de Washington dans le nord-ouest pacifique. La région accueille environ 2,1 millions de personnes. Entre 1990 et 2000, la région de Portland a vécu une hausse très importante de sa population qui a augmenté de près d'un demi-million de personnes. Contrairement à d'autres régions des Etats-Unis, Portland jouit d'une ville-centre florissante. Le développement suburbain a été contrôlé par des règlementations fortes en matière d'occupation des sols et par la définition d'une limite de croissance urbaine.

Sur le plan économique, Portland est la région la plus dynamique de l'Oregon. Elle se situe à environ trois heures au sud de Seattle et à 12 heures de trajet au nord de San Francisco. Historiquement, les industries de la région étaient centrées sur l'exploitation de ressources locales. Au cours des trois dernières décennies pourtant, l'économie de Portland a réussi à assurer la transition vers une économie basée davantage sur la connaissance et les technologies de pointe. Les principaux clusters industriels abritent des industries tels Tektronix, Hewlett-Packard et Intel pour les hautes technologies ; Nike, Adidas ou Columbia Sportswear pour les équipement sportifs et les chaussures ; Freightliner pour les industries liées aux métaux ; elle accueille enfin des pépinières qui exportent des plantes et des arbres dans tout le pays mais aussi à l'international (Mayer et Provo, 2004). Vers la fin des années 1990, la région a connu une très forte expansion de son marché de l'immobilier. Le revenu moyen a augmenté de 16% entre 1990 et 2000, tandis que, sur la même période, le prix des logements doublait. La région attire des migrants, notamment venus d'Amérique latine ou d'Asie.

Portland et l'Etat d'Oregon sont uniques aux Etats-Unis si l'on s'intéresse à leurs systèmes de planification et de gestion de l'occupation des

sols. Au début des années 1970, un système de planification fut institué à l'échelle de l'Etat. Celui-ci instaura des limites de croissance urbaine. A l'origine, il s'agissait de protéger des terres agricoles de valeur afin qu'elles ne soient pas urbanisées. Aujourd'hui, le système sert à réguler l'occupation des sols et à encadrer l'étalement urbain. En tant que région métropolitaine, Portland se distingue par la manière dont le système de planification est mis en œuvre, proposant de réduire l'étalement urbain, d'encourager la mixité fonctionnelle et de préserver les espaces non bâtis. En plus de ce système à l'échelle de l'Etat, Portland a établi une organisation régionale – Metro – chargée de l'occupation des sols (Abbott, 2001 ; Seltzer, 2004). A l'image de Stuttgart, ce parlement est élu à l'échelle régionale – il s'agit d'ailleurs du seul aux Etats-Unis. Metro élabore des plans fonctionnels régionaux qui peuvent impliquer des modifications de plans à l'échelle locale afin qu'ils correspondent aux objectifs des plans régionaux. Metro établit et gère également la limite de croissance urbaine de Portland qui concerne 24 villes et trois comtés. En plus de la gestion de l'occupation des sols, Metro gère également les déchets et le recyclage, le zoo, le centre de congrès, les espaces naturels régionaux, les parcs et autres espaces non bâtis. Le développement économique de Metro est avant tout lié à l'offre de terrains industriels au sein de la zone de croissance urbaine et à la gestion du centre des congrès. Portland est l'une des rares régions des Etats-Unis à avoir délibérément adopté des outils de planification à l'échelle régionale (Abbott, 1983 ; 2001).

Mais Portland n'est pas seulement connue pour son approche en matière de planification régionale. Elle l'est également pour le succès qu'elle rencontre sur le front de la régénération urbaine. La ville de Portland s'est forgé une réputation solide : elle a su revitaliser non seulement son centre mais aussi des quartiers de ses premières couronnes péricentrales – les *inner cities* (Abbott, 2004). Ces zones ont été améliorées grâce à des espaces verts le long des berges de la rivière, la création de nouveaux espaces publics et de places, de projets fondés sur la mixité fonctionnelle et au travers d'un nouveau réseau de transports en commun qui allie tramway, train-tram et bus. La zone centrale de Portland a vu sa population augmenter de 25% entre 1990 et 2000. Des quartiers comme Pearl District ou South Water Front, accueillant deux des plus importants projets de régénération urbaine de cette dernière décennie, sont aujourd'hui des lieux vivants. Portland est devenue la tête d'affiche de la renaissance des centres urbains aux Etats-Unis (Jessen et Mayer, 2009).

Comparaison entre Portland et Stuttgart

Les deux régions ont beaucoup en commun : toutes deux sont prospères et dynamiques, ont une taille similaire et jouissent d'une importance semblable au sein de leur Etat respectif ; elles disposent d'institutions régionales fortes reconnues pour leurs positions singulières. Mais elles n'en sont pas moins différentes et sur plusieurs plans.

Lorsqu'on la compare à Portland, la base industrielle de Stuttgart est plus traditionnelle. L'industrie automobile y est très importante. Mais cette base s'est diversifiée au cours des dernières décennies. La région accueille également un nombre croissant d'entreprises liées aux technologies de l'information et de la communication (les sites allemands de SEL, Alcatel, IBM ou Hewlett Packard), aux technologies de l'environnement et aux médias. Ce mélange spécifique d'acteurs globaux et de petites et moyennes entreprises innovantes présentes sur le marché mondial est l'un des facteurs clef du succès économique de la région.

Le profil industriel de Portland est plus équilibré. La base de son économie est fortement centrée sur l'exploitation de ressources naturelles (bois, métaux, machines), associée à des industries plus récentes dans des domaines tels que les équipements sportifs, les nouvelles technologies ou encore les services. De plus, une industrie « verte » du bâtiment est en train d'émerger, reflétant en partie la position innovante de la région et l'implication de l'Etat dans les questions liées à la régulation environnementale et à la promotion d'un développement durable.

En dehors de ces points communs et de ces différences, il faut garder en tête que les contextes des deux régions diffèrent de manière substantielle en matière de politiques régionales. Dans le cas allemand, le cadre légal incorpore la région comme lien entre la planification nationale et locale. La gouvernance régionale varie d'une région à l'autre et ce au-delà de la question de l'occupation des sols. Certaines régions ont en effet été plus proactives que d'autres. Aux Etats-Unis, les approches de planification régionales ne sont pas prescrites et la mesure dans laquelle les régions entreprennent une planification à leur échelle dépend du contexte local. De ce fait, et tandis que le contexte allemand requiert de par la loi certaines fonctions (et notamment la planification régionale) à l'échelle régionale, cette activité dépend du contexte aux Etats-Unis. Les approches régionales aux Etats-Unis diffèrent donc grandement et tendent à être centrées des motivations uniques (voir Foster, 2001 pour un aperçu des différentes approches).

Notons enfin que les images des deux régions ne pourraient être plus différentes : Portland a la réputation d'être une ville vivante, *tendance* et verte qui attire des milliers jeunes et de personnes créatives (Cortright et Coletta, 2004). Que les propos soient justifiés ou non, Stuttgart a la réputation ambiguë – si ce n'est la mauvaise réputation – d'être une ville riche, mais ennuyeuse et peu appréciée. L'une des personnes que nous avons interrogée l'explique : « [une] *personne qui s'installe à Stuttgart pour des raisons professionnelles a hâte d'y vivre.* » Les jeunes personnes très qualifiées vont vivre à Portland *pour* la ville ; celles et ceux qui s'installent à Stuttgart le font *malgré* eux.

12.3 Résultats

De nouvelles stratégies de développement régional ?

Les deux régions sont loin de suivre une stratégie régionale cohérente fondée sur la convergence de la compétitivité et de la *liveability* comme objectifs. Les entretiens que nous avons menés indiquent que les stratégies habituelles et les conflits dominent toujours dans les deux villes, mais les raisons d'une telle situation diffèrent. Ceci suggère que les contextes locaux spécifiques, et en particulier l'histoire économique et les politiques d'urbanisme ainsi que les trajectoires de développement de chacune des régions jouent un rôle important dans la détermination des manières dont les décideurs et les aménageurs débattent et agissent en fonction de nouveaux paradigmes telles la qualité de vie, les classes créatives et la compétitivité économique.

A Stuttgart nous trouvons une pratique du développement économique hautement professionnalisée tant à l'échelle locale qu'au niveau régional. Il n'en reste pas moins que le développement économique est toujours centré sur le marché de l'emploi, en offrant notamment des incitations à de nouvelles entreprises dans le domaine des hautes technologies, en lançant des programmes de formation et de recherche, en modernisant les infrastructures régionales (aéroport, centre des congrès, transports en commun) et en offrant des plateformes permettant l'échange d'informations sur des sujets spécifiques et liés aux entreprises. Les personnes interrogées dans le cadre de notre recherche ont exprimé des réserves au sujet de stratégies centrées sur la classe créative, quelle que soit la définition qu'on lui donne. La majorité des personnes sondées considèrent que les politiques locales et régionales actuelles sont adéquates et qu'elles rencontrent un certain succès. Elles ont clairement exprimé des doutes quant à la nécessité de modifier les objectifs et stratégies dans la région afin de se conformer aux idées de Florida.

A Portland, le développement économique aux échelles locale et régionale est très fragmenté et centré sur des outils traditionnels tels le marketing ou le recrutement industriel. Cette situation est reflétée par la structure organisationnelle de la planification du développement économique : Metro ne dispose pas d'un département de développement économique. Chacune des villes a son propre programme en la matière. Les fonctions traditionnelles de la planification, telles que l'occupation des sols, les transports etc. relèvent de la responsabilité de l'agence de planification régionale Metro. Au niveau de l'organisation, la planification dans les domaines du développement économique et de la qualité de vie sont séparées. Les personnes interrogées ont noté une profonde division entre les acteurs de ces deux champs. Paradoxalement pourtant, les efforts faits à Portland en matière de planification « traditionnelle » (gérer la limite de croissance urbaine, les transports en commun et les *transit-oriented developments*, les projets de redéveloppement pour les centres urbains, l'amélioration des espaces publics et la protection des espaces verts) qui ont été mis en œuvre ces trois dernières décennies ont rendu la région très attractive aux yeux des entreprises comme des populations. Les personnes interrogées ont reconnu que même si la région a mis en pratique les implications de la théorie des classes créatives (en accordant une grande importance à l'amélioration de la qualité de vie), elle ne les a pas mises en œuvre délibérément. Le succès de la région, en traduisant la qualité de vie en compétitivité économique, semble être un résultat involontaire et accidentel d'une stratégie à plus long terme visant des objectifs environnementaux plutôt qu'économiques.

Stuttgart : un développement économique régional professionnel et un aménagement de l'espace conventionnel

Le développement économique régional de Stuttgart est largement perçu comme étant très professionnel, efficace et par-dessus tout bien intégré dans l'aménagement de l'espace et dans les stratégies de développement économique des municipalités. Au niveau régional, les conflits entre projets de planification régionale et politiques économiques régionales sont rares et les procédures visant à gérer un éventuel problème sont bien rodées. D'importants conflits surgissent à l'échelle locale entre urbanisme et développement économique se caractérisant par une approche assez traditionnelle ; la plupart de ces conflits portent sur les régulations environnementales supposées être trop restrictives pour permettre le développement économique ou encore sur des initiatives économiques considérées comme

une menace inacceptable pour l'environnement et pour les conditions de vie dans la zone concernée.

A l'échelle régionale, ces types de conflits ont été réduits au minimum à Stuttgart, ce qui dénote une reconnaissance qu'à long terme, un aménagement de l'espace soucieux de l'environnement n'est pas une menace pour l'économie mais un pré-requis pour le succès. Le développement économique de la région de Stuttgart est entre les mains de *Stuttgart Region Economic Development* (*Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH* – WRS), fondée en 1995 comme filiale de VRS *(Stuttgart regional planning agency)*.

Aux côtés de VRS, qui détient la majorité des parts (51%), les autres principaux actionnaires sont *Kommunaler Pool Region Stuttgart* (association de municipalités et les cinq comtés de la région, à hauteur de 24%) et la LBBW (Banque d'Etat du Bade-Wurtemberg à hauteur de 16%). Les manières dont la WRS fait la promotion du développement économique régional et des activités qui lui sont liées sont traditionnelles en termes de contenu et innovantes sur la forme.

La WRS développe, met en œuvre et affine constamment de nouveaux concepts et instruments pour la promotion des affaires et de la création d'emplois. Ce faisant, elle coopère de près avec les acteurs locaux du développement, avec les entreprises, les chambres de commerce et d'industrie et d'autres institutions. Un bon exemple de cette approche concerne le *estate-e-marketplace*, une plateforme numérique régionale de marketing couvrant les entreprises de la région et au-delà. Elle offre un accès à des informations portant sur les terrains non bâtis, les zones de logistique, les espaces de production et de stockage, les bureaux et espaces commerciaux ainsi que sur les centres d'aide à la création d'entreprise. La plateforme s'adresse à la fois aux entreprises de la région qui souhaitent se relocaliser ou s'étendre et aux entreprises des autres régions que l'on souhaite attirer à Stuttgart. L'un des autres atouts propres à la stratégie de développement économique régional tient aux centres régionaux de compétences et d'innovation. Il s'agit de réseaux spécialisés dans la technologie et dont l'approche est axée sur la pratique. En offrant une plateforme de dialogue et de coopération pour les échanges entre les institutions de recherche et les entreprises régionales, c'est le transfert de technologie qui est visé. Cela est particulièrement intéressant pour les petites et moyennes entreprises dans la mesure où l'accès aux technologies innovantes est pratique. La WRS centre également son travail sur le renforcement des nouvelles technologies au fort potentiel de croissance en développant des réseaux d'entreprises, notamment sur les biotechnologies (*BioRegion STERN Management GmbH*), les technologies de l'environnement et de l'énergie, de l'information et de la

communication mais également pour les industries créatives. Les stratégies de la WRS, centrées sur le soutien aux entreprises de la région et visant à attirer investisseurs et entreprises dans la région, ont généré un consensus assez large. L'idée d'étendre le champ de stratégies comprenant un volet relatif à l'amélioration de la qualité de vie en vue d'accroître la compétitivité économique régionale et des efforts pour attirer une main d'œuvre hautement qualifiée n'est pas explicitement à l'ordre du jour.

Portland : un développement économique régional fragmenté et un aménagement de l'espace progressif

Portland dispose d'un système de planification régionale exemplaire. Metro est responsable de la coordination de l'occupation des sols et des politiques de transport à l'échelle régionale. Par conséquent, les compétences de Metro en matière de développement économique se limitent à des questions relatives à la disponibilité de terrains industriels et au transport de biens et de personnes. La mission d'origine de Metro était tournée vers la gestion de la croissance et la préservation de terres agricoles. L'organisme reconnaît qu'il « ne suffit pas d'être dans un bel endroit » et que les politiques de développement locales et régionales doivent englober les questions de compétitivité économique. Les personnes interrogées dans le cadre de notre recherche ont remarqué que le point de vue de Metro a récemment changé, passant de « l'accueil » de la croissance à sa « promotion ».

Par comparaison à Stuttgart, l'aménagement de l'espace et la planification en faveur du développement économique sont fragmentés et peu intégrés. Metro ne jouit pas d'une autorité lui permettant d'entreprendre la promotion des affaires de quelque manière que ce soit. Il n'existe aucune organisation équivalente chargée du développement économique à l'échelle régionale telle que la WRS dans le cas de Stuttgart. A Portland, le développement économique est entre les mains de la *Portland Development Commission* PDC, fondée en 1958 comme agence chargée du renouvellement urbain de la ville. Les actions de la PDC sont largement orientées vers une approche physique du développement économique, et centrées sur les questions de logement et de revitalisation urbaine. Les zones suburbaines telles Beaverton, Hillsboro ou encore Gresham ont chacune leur propre programme de développement économique.

Les personnes interrogées ont remarqué qu'une partie non négligeable du secteur privé remet en question les politiques de développement de Metro qui ne soutiendraient pas le développement industriel. Ces groupes

affirment que l'approche de Metro en matière d'aménagement de l'espace et de politiques de transport tend à favoriser les objectifs environnementaux au détriment du développement économique. Ils critiquent ceux qui soutiennent la gestion de la croissance, qu'ils jugent excessivement tournés vers les problématiques d'ordre environnemental et qui, d'après eux, sous-estiment les besoins de l'économie régionale et locale. D'autres conflits peuvent également être observés entre les industries traditionnelles, qui reposent sur l'exploitation des ressources naturelles, et celles qui s'appuient davantage sur la créativité et le capital humain.

On note ces dernières années des tentatives pour faire prendre un tournant régional aux politiques de développement économique. En 2002, un groupe de travail (*Metropolitan Economic Policy Task Force*) a été formé pour débattre de l'élaboration d'une stratégie régionale de développement économique. Le débat portait autant sur le mérite d'une telle idée que sur le potentiel qu'elle offre. Le groupe de travail était constitué d'acteurs divers et rassemblait 19 dirigeants des secteurs public et privé. Il identifia quatre éléments de stratégie, notamment la *liveability* et la culture civique ; le talent ; les clusters industriels et le foncier ; ainsi que l'infrastructure et le climat des affaires (Metropolitan Economic Policy Task Force, 2003). La mise en œuvre de la stratégie a été laissée aux *Regional Economic Development Partners*, un partenariat des différents professionnels du développement économique. En 2005, ces efforts ont été complétés par l'élaboration d'un *Regional Business Plan* et de la *Comprehensive Economic Development Strategy* pour la région métropolitaine de Portland-Vancouver.

Les objectifs relatifs à la qualité de vie sont représentés par les efforts de Metro en matière de gestion de la croissance. La promotion de la compétitivité est assurée par un groupe fragmenté d'intérêts privés et de promoteurs locaux. Chacun des groupes reconnaît l'importance des objectifs de l'autre en matière de planification. Mais la fragmentation organisationnelle et, dans une large mesure, les hypothèses suggérant que la planification régionale est un poids pour la croissance économique et pour le progrès, semblent contraindre la convergence entre qualité de vie et compétitivité comme objectifs d'une stratégie intégrée.

Mutations émergentes

Le fait de ne pas avoir de nouvelle stratégie cohérente ne veut pas dire qu'il n'existe aucune indication d'une modification des relations entre les objectifs de compétitivité économique et de qualité de vie. Ce constat vaut

pour les deux régions étudiées. La plupart des personnes interrogées dans le cadre de cette recherche se sont accordées à dire qu'il y avait effectivement un changement à ce sujet. Un consensus semble avoir émergé quant au fait que les préoccupations environnementales, quelle que soit leur nature, ne sont plus immédiatement perçues comme une menace pour la compétitivité et ce, même du point de vue des secteurs traditionnels de l'économie locale. Dans les deux régions examinées, les personnes interrogées ont souligné le potentiel offert par les industries dites vertes ou durables. Au-delà, on peut identifier d'autres types d'approches de la planification, plus fragmentées, non coordonnées et partielles qui reflètent les mutations évoquées ici. Les parties qui suivent s'attachent à examiner quelques-unes d'entre elles pour les deux régions analysées.

Stuttgart : planification paysagère, garde d'enfant et politique du logement

Dans la région de Stuttgart, les experts locaux et régionaux étaient conscients du fait que la qualité de vie est devenue un facteur déterminant en matière de compétitivité économique régionale. La forte orientation vers un développement économique traditionnel dans la région de Stuttgart ne veut pas pour autant dire qu'aucun changement n'est identifiable en matière de politiques régionales ou locales ou dans les pratiques de la planification. Les entretiens menés ont attiré l'attention sur plusieurs domaines politiques et sur de nouvelles formes de coopération entre le secteur privé, les régions et les villes indiquant l'émergence de mutations dans la relation entre compétitivité économique et qualité de vie.

L'un de ces domaines concerne la protection et la mise en valeur des paysages naturels et culturels de la région. Malgré son histoire liée à l'industrie manufacturière, la région est consciente du potentiel offert par ses « infrastructures vertes », les plaçant au même niveau – en rhétorique du moins – que les « infrastructures grises », en d'autres termes les infrastructures telles que le réseau de transport en commun régional. Depuis le début des années 1990, les professionnels de la planification régionale ont poursuivi un projet ambitieux en matière de planification paysagère – le *Stuttgart Region Landscape Park* (Verband Region Suttgart, 1996). Le VRS la considère comme une contribution majeure tant à la protection de l'environnement qu'à l'attractivité économique de la région. Les municipalités qui participent au projet peuvent obtenir des incitations fiscales pour la coopération, la création de réseaux qui intègrent des initiatives locales et l'amélioration

de l'environnement. Certaines des personnes interrogées ont mentionné des initiatives visant à inciter des entreprises locales à rejoindre le réseau. Le rôle des entreprises était la plupart du temps réduit au sponsoring de projets sélectionnés. Ces contributions du secteur privé ne sont pas obligatoires et peuvent être perçues comme une forme de gestion d'entreprise axée sur l'identité au nom des communautés impliquées dans la mesure où elles peuvent commencer à reconnaître l'importance de l'infrastructure environnementale.

Une tendance similaire peut être identifiée si l'on s'intéresse aux efforts conséquents que les grandes entreprises du secteur de l'automobile ont fait pour s'impliquer dans le domaine de la culture et de l'art. Mercredes-Benz ou encore Porsche ont en effet commencé à investir dans des projets de musées qui vont au-delà du sponsoring traditionnel lors d'événements culturels ou sportifs. La région de Stuttgart bénéficie des stratégies de marketing du secteur privé ; les entreprises du secteur automobile érigeant désormais des musées attractifs : celui de Mercedes-Benz a ouvert ses portes en 2006 tandis que Porsche inaugurait le sien en 2009. Signés par de grands noms de l'architecture, ces lieux figurent parmi les plus visités de Stuttgart. Bien entendu, ils ont notamment pour objectif d'aider les entreprises du secteur automobile concernées à rencontrer un succès encore plus important et non de rendre la ville de Stuttgart plus attrayante. Il n'en reste pas moins que ce genre d'investissement privé rend effectivement la ville plus attractive.

L'un des autres domaines de coopération entre la région, les municipalités et le secteur public concerne l'offre et le financement de garde d'enfants. De grandes entreprises de la région de Suttgart (Daimler Benz, Porsche, Bosch et d'autres) sont très actives dans ce domaine et cherchent à palier le manque d'équipements ainsi qu'à répondre au problème de leur qualité médiocre. Les entreprises réalisent de gros investissements pour créer des équipements ou des services à destination de leurs employés. La garde d'enfant est perçue comme une question publique pour laquelle elles reçoivent des subventions des autorités locales, du moins lorsque ces dernières ne peuvent assurer seules le service. Il s'agit ici d'un phénomène intéressant d'émergence d'engagement du secteur privé mais devrait être interprété à la lumière des mutations démographiques telle que la part croissante représentée par les femmes dans la main-d'œuvre du pays.

Dans de nombreuses villes d'Europe, les stratégies relatives au logement ou à la régénération urbaine sont perçues comme instruments clef d'actions visant à rendre une région ou une ville plus compétitive et plus « vivable » à la fois. Cela est vrai en ce qui concerne Stuttgart (Jessen, 2008). Le projet

Stuttgart 21 est le plus ambitieux, même si très controversé. Il doit remplir d'importants objectifs : il permettra d'intégrer la région dans le réseau ferré à grande vitesse (Paris-Munich-Vienne) et contribuera à accroître l'accessibilité et l'attractivité de l'aéroport de Stuttgart et des salons organisés dans la ville. Il encouragera en outre une forte densité et un développement durable dans les premières couronnes péricentrales de la ville (*inner cities*) et rendra Stuttgart plus agréable en offrant de nouvelles localisations attractives pour le logement, les services, le commerce et les équipements sportifs. Même si la construction de logements est un volet important du projet de régénération urbaine, les professionnels de la planification régionale et les décideurs ne la voient pas encore comme une chance d'attirer des jeunes hautement qualifiés comme pour d'autres stratégies de régénération urbaine mises en œuvre dans d'autres villes (Jessen *et al.*, 2008). Dans les faits, nous pouvons identifier des tentatives mineures d'augmenter la part de nouveaux logements au cœur de la zone de régénération de Stuttgart 21. Ceci représente une amélioration car à l'origine aucun nouveau logement n'était prévu pour des raisons de viabilité. De plus, il n'existe aucune initiative importante pour offrir de nouvelles formes de logements dans les *inner cities* afin d'attirer de nouvelles cibles. La politique du logement de Stuttgart est encore largement centrée sur l'amélioration des conditions de vie de ceux qui vivent à Stuttgart, et tout particulièrement les jeunes familles.

A Stuttgart, nous n'avons observé aucune tendance laissant supposer un changement d'approche de la planification en faveur du développement économique et de la qualité de vie. Les politiques concernant la planification paysagère, la garde d'enfant et la régénération de la ville et du logement semblent être orientées vers des objectifs plus traditionnels (rendre les industries plus efficaces et attractives au travers de l'amélioration des services de garde d'enfants). De nouveaux acteurs, par exemple le secteur privé, semblent être principalement intéressés par les améliorations de la productivité des entreprises (garde d'enfants) et par l'image qu'elles donnent (musées). Les changements émergents analysés ici n'indiquent pas de modification politique majeure et ne permettent que des tentatives d'interprétation d'un changement de paradigme en matière de planification.

Portland : logement abordable, gentrification et collaborative planning

L'image « verte » de Portland a attiré de nombreux jeunes talents. Les industries qui émergent dans la région dépendent de ce type de main-d'œuvre et

les professionnels de la planification reconnaissent le besoin d'élaborer des politiques proactives visant à retenir ces populations. Les personnes que nous avons interrogées ont reconnu que Portland a rencontré un vif succès en attirant les talents et les entreprises, mais ils n'en affirment pas moins que la région doit en faire meilleur usage et faire preuve de plus de stratégie en ce qui concerne le développement de ses atouts économiques. En particulier, la rétention de talents et les questions relatives à la gentrification et au logement sont vues comme des objectifs émergents importants. De ce fait, les nouvelles stratégies à Portland portent davantage sur la gestion des effets sociaux négatifs et involontaires des stratégies régionales économiques qui ont rencontré un certain succès ces dix dernières années.

Le logement abordable a toujours été l'une des principales questions traitées par les politiques locales de Portland malgré le succès des nouveaux quartiers construits et une hausse de l'offre. Le logement deviendra encore plus important à l'avenir : la région devrait accueillir un million d'habitants supplémentaires d'ici 2030. La ville de Portland cible deux types de populations : les jeunes talents – mais il s'agit ici de classes créatives aux revenus faibles – ainsi que les jeunes familles avec enfants. Ceux-ci souffrent du manque de logement abordable. Ainsi que les personnes que nous avons interrogées l'ont souligné, cela met en danger l'objectif de compétitivité. Les urbanistes s'interrogent par exemple sur la manière dont Portland pourrait retenir les foules de jeunes gens créatifs qui viennent s'y installer et cette question est jugée essentielle pour l'avenir économique de la ville. Dans une telle perspective, l'amélioration de l'offre de logements abordables peut être perçue comme faisant partie d'une stratégie économique directement liée à des questions de qualité de vie.

Les familles avec enfants sont un autre groupe concerné par le logement abordable. Nombreux sont les jeunes vivant en ville auparavant célibataires qui ont fondé une famille. Au cours des dix dernières années, la production de logement était presque exclusivement centrée sur la construction d'appartements de luxe pour des ménages aisés sans ou avec peu d'enfants. Cela est particulièrement vrai dans des quartiers tels Pearl District et South Waterfront. La pénurie de logements destinés aux familles avec des enfants en bas-âge est extrême dans l'*inner city* et la ville de Portland est déterminée à changer cette situation. L'offre de logements, et tout particulièrement de ceux conçus pour des familles, est perçue comme une stratégie permettant d'éviter que certains groupes de population, considérés comme pertinents sur le plan économique, quittent la ville ou la région.

La gentrification – qu'elle concerne le logement ou les commerces – émerge désormais comme sujet de conflit à Portland. Les processus de den-

sification et de redéveloppement dans certains quartiers anciens ont causé des problèmes. Ces processus ont concerné quelques quartiers relativement proches du centre de Portland, alors que les zones plus périphériques n'y ont pas été sujettes. Les prix croissants du logement et la relocalisation en périphérie des populations ne pouvant plus se permettre de vivre dans les zones centrales sont des conséquences involontaires et problématiques du fruit des efforts fait par la ville de Portland en matière de régénération. Par conséquent, des ménages ont été contraints de laisser leur quartier pour s'installer dans de nouveaux lieux ; ils subissent donc des frais plus importants pour leur mobilité et peuvent disposer de moins d'équipements et d'infrastructures publiques. La ville de Portland reconnaît qu'elle pourrait éventuellement être victime de son propre succès. Le nouveau plan pour la ville met donc l'accent sur la question d'équité : la politique de développement urbain n'est un succès que si toutes les couches de la société peuvent partager son succès économique et la qualité de vie améliorée dans la région (City of Portland, 2008). Cela implique notamment des stratégies visant à rendre les *suburbs* les plus éloignés plus agréables et accessibles.

En plus de la question du logement abordable, nous avons remarqué des changements dans la communication des activités et les politiques de planification, mais également au niveau des acteurs du processus de planification. Les décideurs de la région travaillent à rassembler le secteur privé, les acteurs du développement économique et les professionnels de la planification régionale pour réduire le fossé entre ces groupes. Metro est par exemple en cours de réflexion au sujet de ses processus de prise de décision afin de s'éloigner d'une approche *top down* plutôt rigide, en faveur d'une approche fondée davantage sur la coopération et qui intégrerait les associations du domaine de l'économie régionale, comme celles de citoyens, etc. Au niveau du quartier, de nouveaux concepts en matière de participation sont en cours d'élaboration. Ils sont centrés sur la facilitation de l'accès aux processus de planification pour les nouveaux habitants dans la mesure où ces populations sont essentielles à l'avenir économique de la région et qu'elles ont été ignorées dans le passé. Ces processus peuvent indiquer un nouvel intérêt pour des approches collaboratives dans le but de travailler sur différentes questions liées à la planification.

La nouvelle tendance la plus évidente démontrant une convergence des questions liées à la qualité de vie et à la compétitivité économique concerne les changements de priorité dans la promotion des affaires locales. Les acteurs du développement économique régional centrent leur attention sur la promotion d'industries créatives et vertes ou durables. Leurs besoins en termes de localisation sont différents de ceux des industries traditionnelles.

La région dispose déjà de clusters dans les domaines de l'équipement sportif, de l'émergence d'un secteur de fabrication de cycles mais également de l'énergie renouvelable et de la construction durable.

On s'attend à ce que ces stratégies contribuent à attirer et à retenir les entreprises de ces secteurs, mais également la main-d'œuvre dont elles ont besoin. Faire émerger de telles industries est censé générer des opportunités d'emploi pour les jeunes qui ont été attirés par la ville. C'est ici que nous pouvons identifier la convergence la plus claire de la qualité de vie et de la compétitivité économique : les questions environnementales ont généré une série de réglementations, de politiques et de programmes officiels qui ont aidé à créer ce nouveau type d'industrie. Cela est particulièrement vrai dans des domaines tels que la construction durable : des industries nouvelles ont vu le jour en raison des programmes et des politiques de la ville ou de l'Etat en matière d'environnement (Allen et Potiowsky, 2007).

12.4 Conclusions

Les stratégies de développement régional visant des objectifs liés à la compétitivité économique et à la qualité de vie ont commencé à être reliées les unes aux autres. Ces deux domaines ont dans le passé été séparés et définis par différents objectifs de planification, différents résultats et parfois par différents conflits. Mais nous observons que les régions font appel à une perspective combinée pour valoriser leur position économique. Mais elles le font sans coordination ou plan. Il semble que le changement et la convergence de ces stratégies soit une conséquence de tendances économiques et sociales plus larges. Cela s'explique notamment par le déclin du secteur manufacturier et l'avènement des industries de la connaissance. Dans ce chapitre, nous avons examiné et comparé les stratégies de planification régionale visant à promouvoir la compétitivité économique et la qualité de vie à Stuttgart et à Portland.

Notre recherche montre que les deux régions sont loin de suivre une stratégie locale ou régionale cohérente qui traiterait la compétitivité régionale et la *liveability* comme objectifs convergents. Les stratégies et conflits traditionnels sont encore présents. L'absence d'une stratégie cohérente n'implique pas pour autant l'absence de signaux quant à une modification de la relation entre les objectifs de compétitivité économique et de qualité de vie. Ces changements sont reflétés par le fait que nous avons plutôt identifié différentes approches de la planification, plus partielles, fragmentées ou non coordonnées.

Comment expliquer les différences entre ces deux régions ? Nous pensons que les manières dont la qualité de vie et la compétitivité économique sont liées l'une à l'autre dans les approches de la planification de ces régions dépendent très largement du contexte et de l'histoire des régions en question.

Les études de cas illustrent la nécessité d'un point de vue différencié quant aux changements de paradigmes tels l'avènement de la classe créative, l'importance de la qualité de vie dans le développement économique, etc.

Les régions suivent une certaine trajectoire et leurs approches respectives en matière de planification en dépendent. Ces trajectoires sont définies par l'apparition de conséquences imprévues qui résultent de certaines stratégies. L'exemple de Portland montre que la restructuration économique a été produite par l'émergence de nouvelles industries. Ces industries ont bénéficié de l'attractivité de la région aux yeux de certaines populations. Cette attractivité de la région a été générée en accordant une attention particulière à la protection des espaces non bâtis au travers de la planification. Avec son passé industriel, Stuttgart est une région où la compétitivité est perçue comme un succès de ses entreprises manufacturières tournées vers l'export et de ses institutions de recherche très innovantes. Avec sa communauté de scientifiques, de techniciens et d'ingénieurs, la région dispose de sa propre « classe créative ». Les professionnels de la planification de Suttgart ne voient donc pas l'intérêt d'élaborer des politiques spécifiquement destinées aux classes créatives d'après le modèle de Richard Florida. A Portland, l'image de « région verte » a attiré de nombreux nouveaux habitants qui accordent une importance particulière à la qualité de vie. La conséquence imprévue de cette stratégie est reflétée par le besoin de prévoir des emplois et des logements pour ces populations. Une planification régionale soucieuse de l'environnement, exprimée par une longue tradition en matière de gestion de la croissance urbaine, et une approche intégrée de la gestion de l'occupation des sols et des transports a résulté en une stratégie de développement économique à succès. Cela s'est principalement fait grâce à une main-d'œuvre compétitive. Les conflits qui en résultent (logement, gentrification, etc.) sont devenus des questions importantes que la région doit traiter. A Stuttgart, l'analyse d'objectifs dans le domaine de la planification et des stratégies régionales doit être sensible au contexte socio-économique et à l'histoire spécifique d'une région. Les objectifs de la planification tels que la qualité de vie et la compétitivité, ont commencé à se rapprocher, mais on ne peut pas encore parler d'une convergence complète.

Bibliographie

Abbott C. (1983) *Portland : Planning, Politics, and Growth in a Twentieth-century City*, Lincoln, University of Nebraska Press.

Abbott C. (2001) *Greater Portland : Urban Life and Landscape in the Pacific Northwest*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

Abbott C. (2004) « Centers and Edges. Reshaping Downtown Portland », in Ozawa C. P. (ed.) (2004), *The Portland Edge*, Washington D.C.

Allen J. et Potiowsky T. (2008) « Portland's Green Building Cluster : Economic Trends and Impacts », *Economic Development Quarterly, 22*, pp. 303-315.

Benz A. (2003) « Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart », in *Informationen zur Raumentwicklung*, n° 8/9, pp. 505-512.

City of Portland Bureau of Planning (2008) *Portland Plan. Conditions, Trends and Issues*, Central Portland, Plan Assessment, Portland.

Clarke S. E. et Gaile G. L. (1998) *The Work of Cities* (vol. 1), Minneapolis, University of Minnesota Press.

Cortright J. et Coletta C. (2004) *The Young and Restless : How Portland Competes for Talent*, Retrieved December 3, 2007, from http://www.restlessyoung.com/public/pdf/Portland.pdf.

Florida R. (2002) *The Rise of the Creative Class and How it's Transforming Work, Leisure, community and everyday life*, New York.

Florida R. (2004) *Cities and the Creative Class*, New York/London.

Foster K. (2001) *Regionalism on Purpose*, Cambridge, MA : Lincoln Institute of Land Policy.

Grabow B., Henckel D. et Hollbach-Gromig B. (1995) *Weiche Standortfaktoren*, Stuttgart.

Harlander T. et Jessen J. (2001) « Stuttgart – polyzentrale Region im Strukturwandel, in K. Brake, Jens S. Dangschat, G. Herfert (eds.) : *Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen*, Opladen, pp. 187-199.

Jessen J. et Mayer H. (2008) « Vorsprung durch Planung. Portland, Oregon », in *Die alte Stadt*, H. 2 (2009), pp. 263-282.

Jessen J., Meyer U., Schneider J. (2008) *Stadtmachen.eu.*, Stuttgart/Zurich.

Jessen J. (2008) « Urban Regeneration and Local Governance. The Case of the Stuttgart Region », in T. Kidokoro, N. Harata, L.P. Subaru, J. Jessen, A. Motte, E. P. Seltzer (eds.), *Sustainable City Regions. Space, Place and Governance*, Tokio, pp. 227-246.

Lang R. (2005), « From the Review Editors. [Review of the book Cities and the Creative Class] », in *Journal of the American Planning Association*, 71(2), pp. 203-217.

Markusen A. (2006) « Urban development and the politics of a creative class : Evidence from a study of artists », *Environment and Planning* A, 38, pp. 1921-1940.

Mayer H. et Provo, J. (2004) « The Portland Edge in Context », in C.P. Ozawa (ed.), *The Portland Edge. Challenges and Successes in Growing Communities.* Washington D. C., pp. 9-34.

Metropolitan Economic Policy Task Force (2003) *Final Report*. Portland, Oregon : Institute of Portland Metropolitan Studieso. Document Number)

Peck J. (2005) « Struggling with the Creative Class », *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4), pp. 740-770.

Salvesen D. et Renski H. (2002) « The Importance of Quality of Life in the Location Decisions of New Economy Firms », Retrieved January 3, 2008, from http://curs.unc.edu/curs-pdf-downloads/recentlyreleased/neweconomyreport.pdf

Scott A. (2006) « Creative cities : Conceptual issues and policy questions », *Journal of Urban Affairs*, 28(1), pp. 1-17.

Seltzer E. (2004) « It's not an experiment : Regional planning at Metro, 1990 to the present », in Ozawa (ed.), *The Portland edge : Challenges and successes in growing communities.* Washington D.C., pp. 35-60

Seltzer E. (2008) « Regional Planning and Local Governance. The Portland Story », in T. Kidokoro, N. Harata, L.P. Subaru, J. Jessen, A. Motte, E.P. Seltzer (eds.), *Sustainable City Regions. Space, Place and Governance*,Tokio, pp. 277-298.

Turmforum Stuttgart 21 (ed.), (2005) *Das Projekt Stuttgart 21*, Stuttgart.

Verband Region Stuttgart (1996) *Landschaftspark Region Stuttgart*, Stuttgart.

www.ostfildern.de

www.region-stuttgart.org

www.stuttgart.de

www.stuttgart21.de

www.stuttgart-tourist.de

www.wrs.region-stuttgart.de

www.metro-region.org

www.portlandonline.com

www.portlandonline.com/bps/index.cfm

www.pdc.us

www.prtlandregionalparteners.com

ww.lcd.state.or.us

13

Villes rétrécissantes et planification des réseaux d'eau en Allemagne

Michaela Schmitz

13.1 Introduction

En Allemagne, la baisse de la population est un phénomène structurel qui touche avec plus ou moins d'intensité la quasi-totalité des régions. Depuis plus de dix ans, le déclin démographique a des répercutions problématiques sur la gestion de l'approvisionnement en eau et des réseaux d'assainissement. En effet, la diminution de la consommation d'eau a de nombreux impacts en termes sanitaires et perturbe le fonctionnement des réseaux et des équipements. Il est alors nécessaire de restructurer la distribution et le traitement de l'eau ce qui est très complexe sur le plan technique mais aussi économique et fiscal. Initialement limitée aux villes est-allemandes, cette question touche de plus en plus les agglomérations d'Allemagne de l'Ouest.

Cette problématique peut aussi concerner d'autres villes ou régions industrielles européennes touchées par les crises économiques et la baisse de population qui en découle.

En Allemagne, les politiques de planification, de construction et d'exploitation des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement ont été adaptées au changement démographique, en lien avec les programmes nationaux de soutien à la rénovation et à la restructuration urbaine *Stadtumbau Ost* (Restructuration urbaine à l'Est) et *Stadtumbau West* (Restructuration urbaine à l'Ouest). Une évaluation de ces programmes a eu lieu en 2008. Cet article vise à en présenter les principales conclusions en insistant sur la problématique de l'adaptation des infrastructures d'approvisionnement et de traitement des eaux.

13.2 Politique démographique et gestion de l'eau

Selon des données du *Statistisches Bundesamt* (Office fédéral des statistiques), la population allemande diminue et vieillit de façon dramatique (VWEW/AGFW, lnfotag, 2007). Les prévisions de population montrent que les pyramides des âges dans les anciens et les nouveaux Länder seront similaires d'ici moins de 30 ans.

Dans les autres pays industrialisés tels que la France et la Grande-Bretagne, le déclin démographique touche presque exclusivement des régions en crise économique (mobilité de la main-d'œuvre vers des régions plus prospères) alors qu'à l'échelle nationale, le taux de natalité reste suffisamment élevé pour que la population ne baisse pas. Par contre, en Allemagne, la faiblesse du taux de natalité (et sa diminution) induit une baisse structurelle de la population nationale qui aggrave les évolutions régionales liées aux contextes économiques locaux.

En Allemagne, la consommation moyenne d'eau par habitant et par an est l'une des plus faibles d'Europe. Cette dernière est en baisse depuis plus de 10 ans (fig. 13.1 et 13.2). Cette baisse de la consommation par tête se combine avec le déclin démographique pour aboutir à une situation de sous-utilisation des infrastructures d'approvisionnement et d'assainissement. Il en résulte un besoin d'adaptation et un coût accru de fourniture du service qui pénalise les populations, les communes et les entreprises (Schmitz *et al.*, 2004). Dans certains secteurs particulièrement touchés par la déprise démographique, la pérennité du service peut même être en jeu.

La baisse de la consommation d'eau a de nombreuses conséquences en matière de fonctionnement des infrastructures, d'approvisionnement et d'assainissement.

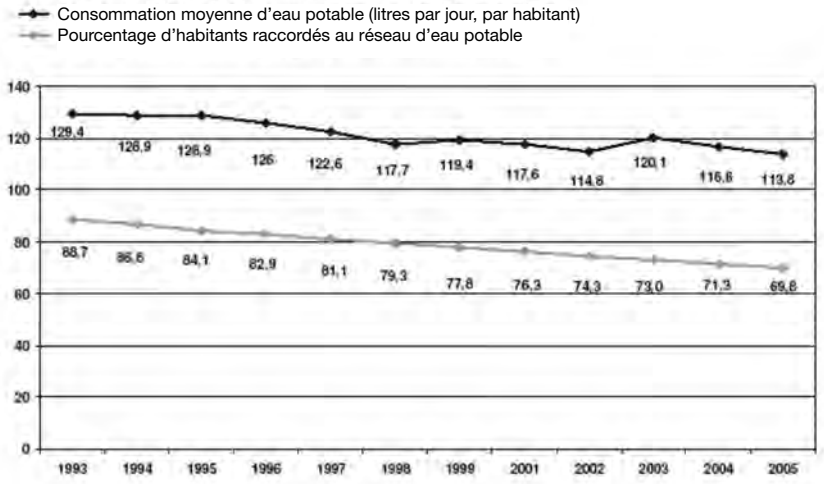


Fig. 13.1 La diminution de la population se double d'une baisse de la consommation moyenne d'eau par habitant. Exemple de Frankfurt/Oder, Source : *Frankfurter Wasser- und Abwassergesellschaft* (Société des eaux de Frankfurt, Frankfurt/Oder).

Fig. 13.2 Consommation moyenne d'eau des ménages (m^3/an/habitant) en Allemagne comparée à celle des autres pays développés. Sources : OCDE 1999 ; IWSA 1999 ; étude comparative du prix de l'eau et des eaux usées en Europe (VEWA) 2006 ; Office fédéral de la statistique (*Statistisches Bundesamt*) 2004.

Eaux usées et assainissement

Un débit réduit provoque des dépôts dans les canalisations surdimensionnées en particulier dans les tronçons de canalisation de faible pente (un curage régulier des canalisations devient donc nécessaire).

Les processus de fermentation anaérobies résultant des dépôts et des temps de séjours prolongés des eaux usées dans les canalisations créent des problèmes d'odeur (par exemple dans les siphons, réservoirs, stations de pompage, points de transit entre canalisations forcées et conduites à écoulement libre, etc.)

Les dépôts accélèrent la corrosion des matériaux (par exemple dans les réservoirs, les stations de pompage, les puits).

La baisse des quantités d'eaux usées réduit la performance des stations d'épuration existantes. Celles-ci sont de plus en plus surdimensionnées ce qui entrave leur fonctionnement du fait de l'apparition d'accumulations de boues notamment après les précipitations.

Eau potable

L'eau séjourne plus longuement dans les canalisations en raison d'une moindre demande ce qui entraîne un risque accru de développement de microbes et bactéries pathogènes. Ce problème est accru dans les quartiers les plus touchés par la baisse démographique mais aussi durant les mois d'été où la consommation baisse dans les quartiers urbains (écoles fermées, populations en vacance, etc.).

La conséquence du déclin démographique sur la gestion de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement est un défi majeur à relever pour les planificateurs, les gestionnaires de réseau et le monde politique. Au regard des tendances démographiques, il s'agit d'une problématique amenée à persister sur le long terme.

Il s'agit donc d'imaginer des concepts de restructuration urbaine pour adapter les infrastructures de réseau confrontées à une baisse de consommation d'eau à long terme. Ce processus d'adaptation doit permettre de maintenir le bon fonctionnement des réseaux techniques d'approvisionnement et d'assainissement, pour un coût social et économique acceptable. La restructuration des réseaux et l'évolution des techniques de distribution d'eau et d'assainissement doit aussi contribuer à la réduction des coûts et des inconvénients liés à la baisse des consommations.

La République fédérale d'Allemagne a été le premier Etat membre de l'UE à prendre des mesures pour favoriser la restructuration urbaine et l'adaptation des infrastructures face au déclin démographique. Le 15 août 2001, le programme de promotion *Stadtumbau Ost* (Restructuration urbaine à l'Est) a été lancé par le gouvernement fédéral avec une enveloppe financière de 2,5 milliards d'euros pour la période 2002-2009. Parallèlement, la *KFW* (groupe bancaire) s'est engagé à accorder environ 5 milliards d'euros de prêts à taux réduits sur cette période. Le Ministère fédéral des transports, de la construction et du développement urbain (BMVBS) est le responsable de ce programme de restructuration. L'objectif du programme est d'améliorer la qualité de l'habitat et des quartiers, de requalifier les sites économiques, de créer ou de maintenir des emplois, et de renforcer le sentiment d'appartenance et d'identité locale. Le programme comprend des aides financières pour l'habitat et l'urbanisme ainsi que des incitations à l'investissement en faveur des politiques de déconstruction, de revalorisation et de restructuration urbaine.

En 2004, le nouveau programme de promotion de la construction urbaine *Stadtumbau West* (Restructuration urbaine à l'Ouest) a été lancé avec des aides financières fédérales d'un montant de 40 millions d'euros. D'ici à 2009, les moyens fédéraux doivent augmenter pour atteindre 86 millions d'euros.

La face visible *et* la face invisible de la ville, c'est-à-dire les bâtiments (logements notamment) mais aussi toutes les infrastructures techniques et réseaux urbains sont fortement concernées par la restructuration urbaine. Le BMVBS fait ainsi appel à des experts pour étudier les effets et les conséquences de la restructuration urbaine sur l'organisation et la gestion des réseaux et systèmes d'approvisionnement en eau et l'assainissement (Bundesministerium, 2005).

Ces experts constatent que les principales difficultés concernent l'exploitation et la restructuration des systèmes de canalisations. La baisse démographique constitue un véritable défi pour les gestionnaires des réseaux d'eau et d'assainissement, sur un plan sanitaire, technique, mais aussi économique et fiscal (augmentation des coûts d'exploitation et d'entretien, baisse du nombre de consommateurs ce qui fait augmenter la facture moyenne par habitant, nécessité de financer des mesures de restructuration des réseaux).

Un certain nombre de données structurelles aggrave la situation dans les communes :

– une intégration insuffisante des questions relatives à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement dans la planification urbaine;

– l'absence d'une stratégie globale de restructuration urbaine, ou encore l'absence de prise en compte de la dimension « réseaux d'eau et d'assainissement » dans la définition et la mise en œuvre de cette stratégie ;
– les surcoûts importants liés à la mise en œuvre de solutions temporaires ou transitoires.

L'adaptation de la capacité des canalisations et des équipements d'approvisionnement en eau et d'assainissement à une baisse considérable de la demande est donc difficile. Le BGW/BDEW (Union des gestionnaires de l'eau et de l'énergie) réclame une meilleure prise en compte de l'approvisionnement et de l'assainissement dans la planification et la restructuration urbaine. Il souhaite également que le financement des projets de restructuration des réseaux d'eau et d'assainissement soit mieux pris en compte dans le cadre des programmes de déconstruction, de revalorisation et d'adaptation urbaine.

Plus largement, le secteur de l'habitat, les communes et le secteur de l'approvisionnement et de l'assainissement ont produit un document de synthèse commun : « Restructuration urbaine – partenariat fort pour l'avenir des villes » qui défend les mêmes objectifs (Deutscher Städtetag, 2006). En effet, les opérations de restructuration des réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement n'étaient pas initialement éligibles aux financements fédéraux accordés dans le cadre des programmes de restructuration urbaine. Il en résultait une moindre attractivité et efficacité de ces programmes.

L'accompagnement public du changement démographique et de la restructuration urbaine est un sujet majeur pour le développement futur. Le 11 novembre 2005, le gouvernement fédéral a souligné dans le Contrat de coalition qu'il « aidera les secteurs de l'habitat et de l'approvisionnement à adapter l'infrastructure technique ». Un des objectifs cités est la prolongation du programme de promotion de la restructuration urbaine à l'Est.

Le 28 avril 2005, la 32e conférence des ministres en charge de l'aménagement du territoire a pris une décision relative à la garantie et au développement du service public dans le contexte du changement démographique. Elle y mentionne les processus d'ajustement et les objectifs suivants :
– renforcement du système de « lieux centraux » ;
– recherche d'une meilleure adéquation entre les besoins d'approvisionnement et l'organisation des réseaux ;
– amélioration de la performance des outils de planification ;
– fixation de normes minimales ;

– garanties pour que les services urbains restent accessibles pour tous ;
– expérimentation et évaluation de nouvelles formes d'organisation institutionnelles et de partenariat pour la gestion et la restructuration des réseaux et infrastructures techniques urbaines ;
– soutien à la coopération entre les collectivités territoriales sur ces sujets.

En 2007, la Fédération et les Länder ont inclus les infrastructures et réseaux techniques d'approvisionnement et d'assainissement dans le champ d'application de l'accord administratif sur l'aide à l'urbanisme (octroi d'aides financières de la Fédération aux Länder dans le cadre du paragraphe 104a alinéa 4 de la Loi fondamentale pour l'aide aux mesures urbanistiques, la *VV-Städtebauförderung*) (Verwaltungsvereinbarung, 2007). Jusqu'à présent, la *VV-Städtbauförderung* visait essentiellement à promouvoir les opérations de restructuration de l'habitat. Maintenant, elle intègre explicitement le financement de la restructuration des réseaux en lien avec la restructuration urbaine ce qui nécessite d'inclure la dimension « réseaux » dans la planification et la programmation de l'évolution des villes. Une revendication importante des gestionnaires de l'eau a ainsi été entendue.

En 2007, La Fédération a mis 540 millions d'euros à la disposition des Länder et des communes pour de nouveaux projets de développement urbain. Dans cette enveloppe, 290 millions ont été alloués spécifiquement aux programmes « Restructuration urbaine à l'Est », « Restructuration urbaine à l'Ouest » et *Soziale Stadt* (Ville sociale). Le programme spécial *Soziale Stadt* a mobilisé 18 millions d'euros pour accompagner les conséquences sociales des restructurations urbaines.

Enfin, la loi de simplification des projets de planification pour le développement des villes en date du 21 décembre 2006 et l'amendement du Code fédéral de l'urbanisme de 2007 prévoient des simplifications du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ainsi que du droit de la construction pour favoriser les restructurations.

En 2006/2007, le Bundestag allemand a créé une commission parlementaire pour le développement durable. En 2007, cette dernière a organisé une audition sur « le changement démographique et la planification durable des infrastructures » qui l'a conduit à suggérer les mesures suivantes concernant la gestion et la restructuration des réseaux techniques urbains (Deutscher Bundestag, 2007a) :
– contrôle de l'emploi de systèmes décentralisés en particulier dans les zones faiblement peuplées ;
– adaptation de la durée d'amortissement des infrastructures et équipements à leur durée réelle d'utilisation ;

- obligation de réaliser des analyses coût / avantage permettant d'arbitrer, dans le cadre des programmes de restructuration urbaine, entre le maintien avec modernisation des réseaux existants ou la construction d'un nouveau réseau ;
- promotion de la coopération intercommunale et de l'élaboration de concepts locaux de développement et de restructuration urbaine ;
- poursuite de la politique de promotion et évaluation des axes prioritaires.

Ces propositions s'inscrivent dans le cadre du Contrat de coalition qui prévoyait une évaluation des programmes de promotion et de restructuration urbaine en 2007/2008. Suite à cette évaluation une mise en commun des programmes de promotion « Restructuration urbaine à l'Est » et « Restructuration urbaine à l'Ouest » est également envisagée.

En novembre 2007, le comité transport, bâtiment et urbanisme du Bundestag allemand a pris une résolution qui reprend les propositions de la commission parlementaire pour le développement durable. Le gouvernement fédéral est appelé, en coopération avec les Länder, à initier des projets pilotes relatifs à l'organisation future des services publics urbains et à définir un programme d'actions permettant de faire face aux conséquences du changement démographique dans le domaine des infrastructures et réseaux techniques urbains (Deutscher Bundestag, 2007b).

13.3 Conclusion

Le changement démographique touche aussi bien la ville « de surface » que ses infrastructures souterraines d'approvisionnent et d'assainissement.

Face à la baisse de la population, il est nécessaire d'imaginer de nouveaux concepts d'infrastructure, de renforcer la coopération intercommunale et de coordonner l'action de l'ensemble des acteurs afin de réduire les coûts d'exploitation et de restructuration des réseaux. Il est également nécessaire de limiter les impacts de ces évolutions sur le coût d'accès au service d'approvisionnement en eau et d'assainissement pour les usagers.

Le « Livre vert : Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations » produit par la Commission Européenne COM (2005) montre que les problèmes de l'approvisionnement en eau et de l'élimination des eaux usées ne sont pas encore répertoriés comme conséquence du déclin démographique et du vieillissement de la population. L'approche allemande des programmes de « restructuration urbaine » est donc innovante en Europe.

Bibliographie

VWEW/AGFW-Infotag (2007) *Materialienband : Die unterschätze Gefahr : Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Energie- und Wasserwirtschaft*,153 p.

Berliner Debatte Initial (2007) *Schrumpfende Städte International*, 18 Jg. n° 1, 112 p.

Schmitz M., Koziol M., Seeliger P., Wittmann R. (2004) « Stadtumbau Ost-Infrastrukturprobleme der Ver- und Entsorgung », *Kommunalwirtschaft Heft* 3, pp. 129-136.

Bundesministerium für Verkehr, Bau – und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005) Öffentliche Daseinsvorsorge und demografischer Wandel.

Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (2004) Stadtumbau Ost : Probleme der Ver- und Entsorgung, Positionspapier Februar 2004.

Deutscher Städtetag, (2006) Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GDW)/Arbeitsgemeinschaft für Wärme und Heizkraftwirtschaft – AGFW – bei dem Verband der Elektrizitätswirtschaft/ Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW)/ Verband kommunaler Unternehmen (2006). Stadtumbau – starke Partnerschaft für die Zukunft der Städte – gemeinsames, Positionspapier Februar 2006.

Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung der Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach § 104 b Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2007) vom 13. Februar 2007/25. Mai 2007.

Deutscher Bundestag, (2007a) Drucksache 16/4900 vom 29.03.2007 : Unterrichtung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung : Bericht des parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung „Demografischer Wandel und nachhaltige Infrastrukturplanung".

Deutscher Bundestag, (2007b) Drucksache 16/7367 vom 29.11.2007 : Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu der Unterrichtung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung – Drucksache 16/4900 – Bericht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung „Demografischer Wandel und nachhaltige Infrastrukturplanung".

14

Coopération interinstitutionnelle et planification territoriale dans la Province de Bologne[85]

Alessandro Delpiano

En mars 2004, la province de Bologne a approuvé son nouveau Plan territorial de coordination provinciale (*Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* ou PTCP). Cette expérience, dans une région italienne connue pour sa tradition de bon gouvernement du territoire, innove à la fois sur les contenus développés dans le plan et sur les outils avancés pour sa mise en œuvre. Le plan propose en effet un modèle polycentrique d'organisation du territoire en relation avec une restructuration du système de mobilité. Et pour mettre en œuvre un tel objectif, il met l'accent sur la nécessaire coopération entre la province et les autorités locales que sont les communes et leurs groupements.

[85] Traduction Gilles Novarina.

14.1 Les grandes orientations du plan provincial : polycentrisme et sélection

Le point de départ du plan est constitué par la volonté de lutter contre les processus de dispersion résidentielle et de diffusion des activités productives, processus qui ont caractérisé les dynamiques de transformation du territoire provincial au cours des vingt dernières années. De manière similaire à ce qui est advenu dans la plupart des aires métropolitaines européennes, ce processus a eu de forts impacts sur le fonctionnement d'ensemble du système métropolitain bolognais, c'est-à-dire un accroissement exponentiel des externalités négatives sur l'environnement, sur les infrastructures de mobilité et sur la qualité et la richesse du territoire urbanisé. En réponse à ces dynamiques, le Plan territorial de coordination de la Province de Bologne propose un dessin de l'organisation territoriale, inspiré d'un modèle d'urbanisation polycentrique, et planifie le développement des centres résidentiels et des districts productifs en relation avec les nœuds du nouveau système de mobilité, dont la réorganisation privilégie le transport ferroviaire plutôt que la voiture.

A l'intérieur des frontières provinciales, le plan, après avoir étudié les dynamiques de développement des deux cent vingt-huit noyaux urbains existants, procède à une première distinction entre ceux qui sont ou seront desservis par le *Servizio ferroviario metropolitano* (SFM) et ceux qui ne le seront pas. Le Service ferroviaire métropolitain consiste en un projet de création de huit lignes ferroviaires métropolitaines, avec des trains toutes les quinze ou trente minutes dans chacune des quatre-vingt-dix gares qui sont ouvertes depuis 2009. Une seconde distinction entre ces noyaux urbains est établie en tenant compte de l'offre d'équipements (écoles, établissements de santé…) et de services (centres sociaux…) pour la vie sociale et le temps libre, équipements et services qui comptent parmi les principales sources de trafic et qui sont donc de potentiels générateurs de mobilité. Les possibilités d'extension urbaine sont donc réservées à ces vingt centres habités dans lesquels sont présents soit une halte du SFM, soit les principaux services publics et privés. La stratégie d'organisation territoriale est centrée sur le renforcement du rôle des principaux centres urbains de la province et sur la maîtrise de la demande de mobilité privée. En suivant de telles indications, pour près de cent quatre-vingt-dix centres habités de la province, il n'est pas prévu d'extension mais de simples possibilités de requalification des tissus urbains existants. En ce qui concerne la ville Bologne et la première couronne de périphérie, le Plan territorial de coordination provinciale propose la reconversion et la requalification des friches industrielles, ferroviaires et

militaires, évitant ainsi d'urbaniser de nouveaux espaces naturels ou agricoles. Les actions de requalification doivent générer une nouvelle qualité pour les espaces publics, les espaces verts et les services et contribuer à créer une offre de logement à bon marché. Ces politiques doivent donc favoriser un repeuplement qualitatif de la ville existante. La volonté de maîtriser l'expansion de la partie centrale de la province est aussi dictée par la nécessité de sauvegarder le niveau des réserves souterraines d'eau potable et par le souci de protéger les territoires de colline et les milieux agricoles périurbains.

La distribution des activités productives à l'intérieur du territoire provincial est aussi fragmentée et désordonnée que celle des noyaux résidentiels : il existe en effet aujourd'hui cent quatre-vingt-dix aires productives[86], dont les dimensions sont variables. Les effets de cette dispersion ont des répercussions négatives tant sur l'organisation territoriale, sur la qualité de la desserte des parcs d'activités que sur leur qualité écologique. Pourtant cette tendance à la dispersion est confirmée par les surfaces considérables de terrains classés en zone d'activité par les plans communaux en vigueur. Les enquêtes préalables à l'élaboration du Plan territorial de coordination provincial ont permis d'identifier trente-quatre aires productives dont l'influence dépasse le strict cadre communal. Pour ces trente-quatre aires, des compléments d'études ont été menés pour mieux connaître leurs conditions d'accessibilité et leurs possibilités de requalification écologique et il a ainsi été possible de sélectionner quatorze parcs d'activités avec des potentialités de développement et vingt dans lesquels sont consenties seulement des opérations de requalification et d'amélioration de la qualité. Les quatorze parcs d'activités susceptibles d'être développés sont stratégiquement localisés par rapport au réseaux routiers régional ou national, plus particulièrement par rapport au nouveau *passante*[87] autoroutier prévu par le Plan territorial de coordination provincial au nord de Bologne. Grâce à des actions ciblées de requalification, qui seront définies dans le cadre d'Accords territoriaux, tous les parcs d'activités, d'importance supracommunale, devront respecter les critères d'« *area produttiva ecologicamente attrezzata* », établis par la législation régionale. Ces orientations stratégiques de développement économique conduisent à exclure toute possibilité d'expansion pour près de cent soixante-dix aires productives sur les cent quatre-vingt-dix existantes.

[86] Le terme d'aire productive, traduction littérale de l'italien *area produttiva*, peut être rapproché de parcs d'activités industrielles ou de zones industrielles.

[87] Le terme de *passante* fait référence à une infrastructure routière ou ferroviaire qui traverse une région urbaine.

14.2 Coopération institutionnelle et cohésion territoriale : de nouveaux paradigmes pour l'organisation de l'aire métropolitaine de Bologne

La cohésion territoriale, entendue au sens retenu par les documents de planification de l'Union Européenne, ne constituait pas une thématique présente dans le débat technique et politique qui a accompagné le processus d'élaboration et d'approbation du *Piano Territoriale di Bologne*. Et pourtant, il existait une volonté implicite selon laquelle la principale des stratégies, à mettre au point à l'intérieur du plan, devait porter sur la coopération entre les institutions appelées à gouverner le territoire bolognais. La majeure partie des efforts accomplis par l'administration provinciale fut consacrée à la création d'un territoire solidaire, qui sache dépasser les tendances à la compétition interne qui le traversent, tendances qui constituent la cause principale de phénomènes territoriaux dommageables, au premier rang desquels il faut citer la dispersion résidentielle, l'augmentation de la pollution, le coût élevé du logement et la congestion du système de mobilité. La parole d'ordre de la planification s'est donc radicalement modifiée depuis la fin des années 1980 : du paradigme de la compétition, l'on est passé à celui de la coopération institutionnelle et, implicitement au moins à celui de la cohésion territoriale.

Durant la rédaction du Plan territorial de coordination provincial, l'énergie et l'intelligence technique et politique sont mobilisées non seulement pour la mise au point des éléments du dossier du plan (rapport de présentation, cartographie, règlement…), mais aussi et surtout pour la mise au point d'outils de coopération interinstitutionnelle qui garantissent une mise en œuvre efficace des politiques contenues dans le plan. Le fondement théorique du projet du plan est fondé sur deux mots-clefs : polycentrisme et décentralisation, ce qui en d'autres termes peut se traduire par réorganisation et sélection. Ces deux principes constituent la base qui permet de construire une politique territoriale fondée principalement sur la sélection des territoires sur lesquels il convient de mettre en œuvre des politiques soit de développement soit de requalification. En fonction des conditions de desserte par les infrastructures et de la qualité environnementale des espaces concernés, sont donc assignés des rôles aux différentes parties du territoire provincial. Mais, par ailleurs, chaque composante territoriale est considérée comme élément d'un organisme unique capable d'assurer des fonctions complexes qui intègrent qualité, créativité, dynamisme, cohésion sociale et solidarité. Somme toute, il s'agit de créer une communauté qui

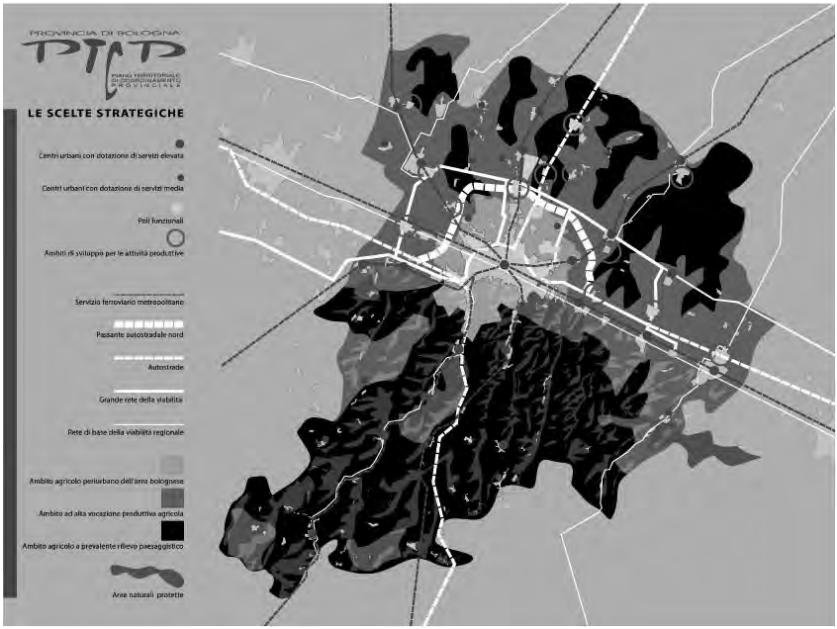


Fig. 14.1 Plan territorial de coordination provinciale. L'image est reproduite en couleurs dans le cahier hors-textes (p. 192).

abandonne ses propres pulsions internes de compétition. Ces pulsions internes, qui se sont jusque-là traduites par de multiples conflits opposant soit le chef-lieu (la ville de Bologne) aux communes périphériques, soit les communes entre elles, doivent être dépassées pour arriver à un territoire solidaire, dont les acteurs partagent les mêmes perspectives de développement.

Un des principaux défi auquel se heurte la planification territoriale est la question du suivi et de l'évaluation des orientations définies dans le plan. Le Plan territorial de coordination de la Province de Bologne fait le choix d'une mise en œuvre négociée de ces orientations, prenant, pour ce faire, appui sur les nouveaux instruments de coopération instaurés par la loi régionale d'urbanisme (LR 20/2000). Pour favoriser la cohésion territoriale, quatre instruments ont été retenus :

- la Conférence de planification ;
- les Plans structurels communaux (PSC) élaborés de manière associée ;
- les Accords territoriaux pour les aires productives et les pôles fonctionnels ;
- la péréquation territoriale et financière.

De nouveaux regroupements volontaires, les Associations de communes, naissent, suite à l'adoption d'une autre loi régionale qui porte sur les réformes institutionnelles (LR 11/2001) et qui vise à favoriser une gestion unitaire et plus efficiente des services publics locaux. Ces Associations de communes disposent, depuis leur constitution, de la juste dimension intercommunale, permettant de décliner et de mettre en œuvre les politiques dites d'*area vasta.* Aussi la Province de Bologne s'est appuyée sur les neuf Associations de communes créées pour impulser le lancement des plans intercommunaux et des Accords territoriaux

14.3 La Conférence de planification

Le 5 décembre 2001, la Conférence de planification du Plan territorial de coordination de la Province de Bologne s'ouvre en présence de plus de cent institutions (région, provinces limitrophes, communes, parcs naturels, agence de bassin) et établissements publics (*Agenzie sanitarie locali*, *Agenzia Regionale Per l'Ambiente*, université, aéroport, foire…). La conférence se clôt le 1er juillet 2002, après sept mois de travail, dont l'intensité est tout à fait inattendue, et une participation absolument inédite en comparaison des expériences passées. Les travaux se déroulent en séances plénières (au nombre de cinq), en séminaires thématiques (au nombre de sept), en rencontres (au nombre de quarante) au niveau des Associations de communes, et en de nombreux colloques pour le grand public. Au total, plus de quatre mille personnes sont impliquées. Tous les participants à la conférence, après les sept mois de travail en commun, sont invités à élaborer une contribution et une évaluation, qui sont ensuite intégrées à la rédaction définitive du Plan territorial de coordination.

Les clefs du succès de ce processus de participation sont au nombre de deux. En premier lieu, les documents soumis à discussion en conférence, en particulier le Document préliminaire du Plan territorial de coordination, définissaient avec clarté les politiques et les choix que la Province entendait entreprendre. Ce n'étaient pas des documents qui, pleins de déclarations de principe de bon gouvernement, feignaient de choisir. La déclinaison de chacun de ces choix sous forme d'une série d'actions concrètes a contribué à faire germer une discussion authentique et animée en conférence et à impulser non pas un rituel mais une authentique participation des acteurs invités. En second lieu, l'organisation, à certains moments des conférences menées dans le cadre des Associations de communes, a favorisé une dis-

cussion au plus près du territoire et ce à tel point qu'à la fin du processus de participation, les communes n'ont pas cherché à élaborer séparément des avis individuels, mais ont produit, de manière conjointe, un avis de conférence par association de communes. Ne faut-il pas considérer ces avis comme des expérimentations intéressantes de planification intercommunale et par conséquent comme une extraordinaire innovation quant au niveau de coopération atteint ?

14.4 Les Plans structurels communaux élaborés de manière associée

Avec comme objectif de donner une efficacité majeure aux politiques et de favoriser un partage des choix stratégiques, le Plan territorial de

Fig. 14.2 Les 60 communes de la province de Bologne organisées en 9 associations intercommunales. L'image est reproduite en couleurs dans le cahier hors-textes (p. 192).

coordination provincial promeut une *nouvelle saison*[88] de l'urbanisme communal, en offrant aux communes appartenant à une même association la possibilité d'élaborer leurs Plans structurels communaux (*Piani strutturali comunali* ou PSC) de manière associée. L'article 15.3 du règlement du Plan territorial de coordination voit dans cette possibilité un moyen particulièrement adapté pour favoriser la compatibilité (*l'adeguamento*) entre les Plans d'urbanisme communaux et le Plan territorial de coordination et un outil de mise en cohérence des politiques territoriales. Plus particulièrement, le Plan provincial reconnaît le territoire des Associations de communes déjà constituées comme le périmètre optimal à l'intérieur duquel développer des formes de coordination des outils de planification communale et impulser une concertation des politiques d'urbanisme. L'élaboration de manière associée des Plans structurels communaux implique que les communes membres d'une même association souscrivent un accord, qui doit décider de la création d'un unique Bureau du plan (*Ufficio di piano*), qui se voit attribuer, dans un premier temps, la tâche de formaliser les documents de planification (Document préalable, Cadre de connaissance, *Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale* ou Valsat) nécessaires pour l'ouverture de la Conférence de planification. Dans un second temps, ce même bureau établit le Plan structurel qui reste de la compétence de chacune des communes et définit les principes à respecter et la méthode à retenir pour l'élaboration des Plans opérationnels communaux (*Piani operativi comunali* ou POC) et des Règlements d'urbanisme et de construction (*Regolamenti di urbanistica ed edilizi* ou RUE). De manière synthétique, l'on peut affirmer que le Plan territorial de coordination provincial précise que le processus d'élaboration de manière associée des PSC concerne en substance la phase de choix concerté des localisations et par conséquent la construction intercommunale du Cadre de connaissance (équivalent du rapport de présentation), du Document préliminaire (équivalent du Projet d'aménagement et de développement durables) et de la Valsat (anticipation de la procédure d'évaluation environnementale introduite par la directive de 2001 de l'Union Européenne). Elle concerne aussi le déroulement de la Conférence de planification, lorsqu'elle a pour cadre les associations intercommunales. La phase successive d'approbation du PSC est gérée de façon autonome par les communes, qui doivent cependant agir dans le respect des choix partagés dans le cadre de la Conférence de planification. Les communes sont donc invitées à construire conjointement un schéma

[88] Le terme de «*saison*» employé ici est un clin d'œil à la terminologie courante des urbanistes italiens qui parlent fréquemment de générations de plan.

structurel unitaire, à partager des scénarios *sostenibili* de développement urbain et territorial, à prendre en compte les choix stratégiques du plan de la province, en ce qui concerne les infrastructures de mobilité, les parcs d'activités industriels, les implantations commerciales d'importance supracommunale, et les pôles fonctionnels, en précisant leur mise en œuvre à l'intérieur de leur propre territoire. Il est ainsi possible de programmer avec une meilleure efficacité les investissements publics et privés, de répondre avec plus de facilité aux contraintes de fonctionnement des réseaux de services publics, et de mettre sur pied des accords de péréquation fixant la distribution des coûts et des revenus liés aux nouvelles implantations.

La maturité avec laquelle les administrations locales de l'aire métropolitaine bolognaise ont affronté la thématique de la planification à l'échelle supracommunale, est confirmée par l'extraordinaire diffusion de l'activité de rédaction des Plans structurels communaux, élaborés de manière associée, activité qui a permis de dépasser l'habitude historique des communes à définir les choix d'organisation fonctionnelle et infrastructurelle de leur propre territoire en complète autonomie et bien souvent en concurrence ouverte avec les communes limitrophes. Aujourd'hui, ce sont sept Associations de communes sur huit qui ont souscrit un Accord territorial qui comporte précisément l'engagement d'expérimenter l'élaboration de leurs propres instruments d'urbanisme communal de manière associée. La première expérience de planification intercommunale, qui s'est conclue en 2004, a intéressé trois communes de la communauté de montagne *Alta e Media Valle del Reno*, qui dès 1999 ont signé une convention pour la gestion d'un *Ufficio sovracomunale del territorio* commun et pour l'élaboration coordonnée des plans communaux.

Suite à l'approbation du Plan territorial de coordination provinciale, les associations *Reno-Galliera* (huit communes) et *Terre di pianura* (six communes) se sont à leur tour engagées dans l'élaboration des PSC de manière associée, suivies en 2004 par l'association *Valle Idice* (trois communes), en 2005 par l'association *Terre d'acqua* (six communes) et par le nouveau *Circondario imolese* (dix communes) et plus récemment, par les communautés de montagne *Valle del Samoggia e Zola Predosa* (sept communes) et *Cinque valli* (trois communes sur huit). Quarante-cinq communes, sur soixante, sont donc en train d'expérimenter cette nouvelle démarche de planification, à des niveaux divers d'avancement : six associations en ont déjà terminé avec la conférence de planification, une association est en cours de préparation des documents nécessaires à l'ouverture de la conférence. En ce qui concerne le chef-lieu, la ville de Bologne, le Plan structurel communal a été élaboré en association avec la Province et a vu l'implication des associations inter-

communales limitrophes qui ont mis en place une structure de coordination technique dans laquelle elles disposaient chacune d'un représentant (Ginocchini, Manaresi, 2008, pp. 44-91).

14.5 Les Accords territoriaux pour les aires productives

Pour faire partager les stratégies du Plan territorial de coordination provinciale et réaliser les objectifs communs ayant trait aux aires productives d'importance supracommunale, la Province a cherché à mettre en place, avec les communes et les établissements publics concernés, des accords territoriaux qui constituent des instruments spécifiques de négociation interinstitutionnelle prévus par la Loi régionale d'urbanisme (LR 20/2000). Le Plan territorial de coordination assigne à ces accords une importante valeur stratégique pour faire germer un processus de coopération et de coplanification intercommunale à l'échelle métropolitaine. Ces accords territoriaux prévoient :

- la décision de localiser la croissance des activités productives dans les seules aires productives jugées d'importance supracommunale ;
- des actions visant à améliorer la desserte de ces aires et leur qualité environnementale (dans la perspective du respect des principes fixés pour l'aménagement des *aree ecologicamente attrezzate*), actions qui portent sur les économies d'énergie, la gestion collective des déchets, la logistique et le transports du personnel, la création d'espaces naturels et la mise en place de corridors écologiques ;
- la constitution d'un fonds de compensation financière, à l'intérieur duquel sont fixés les principes de péréquation territoriale, qui permette de répartir la distribution des coûts et des ressources liées aux nouvelles implantations.

A l'heure actuelle, sept accords territoriaux ont été signés, qui concernent des parcs industriels supracommunaux. Ces accords ont été élaborés par les techniciens et les décideurs politiques de la Province de Bologne, des associations intercommunales et des communes.

14.6 La péréquation territoriale : le Fonds de compensation intercommunale

La sélection des territoires sur lesquels il est décidé de concentrer le développement résidentiel ou celui des activités économiques doit néces-

sairement être accompagnée, dans un souci de justice territoriale, par la construction de processus de péréquation pour redistribuer, aux territoires exclus du développement, les ressources découlant des nouvelles implantations. Le principe de la péréquation territoriale trouve sa concrétisation dans l'instauration du Fonds de compensation (*fondo di compensazione*), grâce auquel les administrations intéressées mettent en commun et gèrent ensemble les ressources locales provenant du développement productif. La Loi régionale d'urbanisme rappelle à ce propos qu'il s'agit d'un fonds qui implique uniquement des entités publiques, pour lequel l'adhésion est fondée sur le volontariat et dont l'objectif final est la coopération interinstitutionnelle. Les accords territoriaux identifient les ressources qui confluent dans le fonds, par catégorie :

- contributions aux dépenses d'équipement public (*oneri di urbanizzazione*, contribution sur le coût de la construction pour les activités tertiaires) ;
- autres contributions définies par les communes dans le cadre de négociations avec les entreprises candidates à l'installation ;
- *Imposta comunale sugli immobili* (équivalent de la Taxe foncière bâtie) pour les implantations industrielles, commerciales et tertiaires ;
- éventuelles subventions des communes ou de la Province.

Ces accords déterminent par ailleurs les modalités d'utilisation des ressources, autrement dit les dépenses du fonds, dans le respect des trois finalités du Plan territorial de coordination provincial. Les dépenses possibles concernent :

- les infrastructures et les équipements rendus nécessaires par la transformation des parcs d'activités économiques en *area ecologicamente attrezzata*, ce qui permet de limiter les impacts du développement industriel sur l'environnement et répond à un objectif, par nature intercommunal, de bonne planification ;
- les travaux d'intérêt supracommunal qui sont à décider conjointement par toutes les communes de l'association ;
- les travaux d'intérêt communal, ce qui correspond à une volonté de redistribuer une partie des ressources du fonds pour le soutien à des actions communales, la seule contrainte étant de fixer des critères objectifs pour la distribution de ces ressources, critères qui ne tiennent pas compte de l'origine de ces ressources.

Pour faciliter l'institution du fonds puis son fonctionnement, les accords territoriaux définissent la procédure à suivre par les autorités impliquées. Les communes s'engagent à dresser un budget, à faire prélever de manière

Accords territoriaux signés
Associations Quattro Castelli (dans le Circondario Imolese), Valle dell'Idice, Terre d'Acqua, Reno Galliera, Terre di Pianura, Valle del Samoggia

PSC élaborés de manière associée
Associations Valle dell'Idice, Terre d'Acqua, Reno Galliera, Terre di Pianura, Circondario Imolese, Val Samoggia, Cinque Valli, Bologna.

Fonds de pérequation territoriale institués
Associations Valle dell'Idice et Quattro Castelli

Fig. 14.3 Eco-parc d'activités de Ponte Rizzoli. L'image est reproduite en couleurs dans le cahier hors-textes (p. 192).

coordonnée les contributions aux dépenses d'équipements et les impôts immobiliers et à définir les programmes d'aménagement des aires productives dans la perspective d'une minimisation de leur impact sur l'environnement. Parallèlement, la Province assure un support de conseil technique, en développant des études économiques et financières permettant d'évaluer les effets sur les budgets communaux de la réalisation de ces parcs d'activités industriels et propose différents modèles de gestion des fonds. Outre la finalité d'équité territoriale, l'institution du fonds répond à un objectif d'efficacité de la programmation et de la gestion des ressources à l'échelle intercommunale. Le processus de mise en œuvre du fonds requiert en effet une approche intersectorielle à l'intérieur de l'administration (entre les services techniques, administratifs et comptables) et une coordination intercommunale lors de la définition des priorités d'aménagement et de la mise en œuvre du projet de développement territorial.

Deux fonds de compensation sont d'ores et déjà institués, le premier entre les trois communes de l'association *Valle dell'Idice* (février 2006), le second entre les quatre communes de l'association *Quattro Castelli*. De tels instruments constituent aujourd'hui un premier embryon de financement en commun des projets d'agglomération, ce qui permet une traduction opérationnelle des politiques métropolitaines et un dépassement des attitudes concurrentielles jusque-là dominantes. Ce nouvel outil est inédit à l'échelle nationale.

14.7 Conclusion

Elaborer et mettre en œuvre un plan, cela signifie non seulement disposer des instruments techniques permettant l'analyse d'un territoire et la formalisation de projets, mais aussi disposer d'outils de mise en œuvre. L'expérience du Plan territorial de coordination de la Province de Bologne a consisté à sélectionner, parmi la centaine de thèmes que la planification territoriale est en mesure de traiter, ceux qui ont trait au gouvernement des différents lieux qui composent le territoire provincial. La volonté a donc été de traiter un nombre réduit de problèmes stratégiques en se préoccupant dès le départ des solutions envisageables. Cette approche pragmatique, qui s'éloigne quelque peu des abstractions théoriques, utiles seulement pour ceux qui veulent préserver une pureté de la discipline urbanistique, s'est attachée à développer une compréhension partagée des objectifs du plan par les différents acteurs territoriaux impliqués, au premier rang desquels il faut citer les institutions locales. La coopération interinstitutionnelle s'est par conséquent avérée un moyen privilégié pour garantir une mise en œuvre effective des objectifs du Plan territorial de coordination provincial.

Bibliographie

Ginocchini G. et Manaresi Ch. (2008) «Bologna, un nuovo piano», *Urbanistica*, nº 135, pp. 44-91.

Provincia di Bologna (2005) *Futuro Metropolitano. Un progetto per il territorio bolognese*, Florence, Alinea Editrice, 54 p.

15

Stratégies et tactiques dans le projet « Città di Città »

Valeria Fedeli

15.1 Introduction

Dans son ouvrage *L'invention du quotidien*, Michel de Certeau dédie un chapitre à la distinction entre « actions tactiques » et « actions stratégiques ». Les stratégies supposent que puisse être identifié et isolé un sujet de l'action, qui détient une volonté claire et distincte, et elles impliquent qu'il existe un espace précis (physique ou non) sur lequel porte l'action et vis-à-vis duquel il serait possible de gérer les relations entre objectifs, fins et moyens. Cet espace répond à une logique cartésienne, qui tient à la définition de limites à des fins scientifiques, politiques ou militaires (de Certeau 2001, pp. 71-72). A contrario, l'absence d'un espace délimité, qui permettrait de déterminer et de proposer une autonomie d'action pour cet acteur unique, justifie l'élaboration *d'actions tactiques* – actions qui ne peuvent être menées que *sur* l'espace *des autres*, un espace qui n'appartient pas à un acteur unique et stable mais à plusieurs acteurs différents. Ceux qui agissent de manière *tactique* plutôt que *stratégique* le font dans un champ qui appartient

à d'autres, sans pouvoir conserver leur autonomie ou suivre un projet global. Ils doivent en réalité réagir en profitant des opportunités notamment créées par l'échec d'autres acteurs, sans avoir une vision globale de l'espace et des temporalités de l'action. Au contraire, ces deux facteurs leurs sont imposés. Ils ne sont donc pas nécessairement aptes à capitaliser les fruits de leurs actions. La voix des plus faibles ne peut donc pas produire de théorie ou de discours, elle se contente de relater les événements et de donner des interprétations qui sont contingentes aux situations spécifiques où l'action est produite.

Cette distinction entre stratégie et tactique constitue la grille de lecture sur laquelle est fondée l'analyse de l'expérience de planification stratégique conduite par la Province de Milan, en collaboration avec le Département d'architecture et de planification du *Politecnico di Milano*. Cette expérience propre à la région urbaine de Milan apparaît différente d'autres exemples reconnus de planification stratégique qui, au cours des années 1990, se sont appuyés sur des méthodes et des démarches provenant du champ du management. Avec l'analyse du cas milanais, nous nous efforcerons de démontrer que dans un contexte institutionnel, politique et culturel local très particulier, toute approche stratégique relève largement d'une approche *tactique*, traitant de la fragmentation des pouvoirs, de la multiplication du nombre d'acteurs et de conséquences imprévues. En se penchant sur ce paradoxe, cet article propose des éléments pour l'élaboration d'une interprétation de la planification stratégique qui n'est pas propre au cas étudié. Il tombe à point nommé puisqu'il correspond à la fin d'un cycle politique et administratif. En effet, lors des élections locales de 2009, la majorité de centre gauche qui gouvernait la province a cédé la place à une majorité de centre droite et l'heure est donc venue d'un bilan de cette expérience.

Evaluer une telle situation n'est bien entendu pas une tâche aisée. Dans la mesure où le processus est toujours en cours, et pour des raisons méthodologiques, il est difficile d'évaluer les résultats des démarches stratégiques car leur objectif est de produire des résultats à moyen et long termes (Albrechts et Van der Broeck, 2004). Dans cette perspective, évaluer des résultats à court terme apparaît ainsi relever d'un exercice inutile. Nous tenterons toutefois d'énoncer des pistes à ce propos, car nous pensons que la reconstruction du processus, en partant de ses prémices et de ses raisons d'être pour arriver à ses effets, peut constituer une contribution intéressante pour les acteurs eux-mêmes. La planification stratégique, en effet, relève plus de l'identification de problématiques que de la fixation d'objectifs, vise à produire de la discontinuité plutôt que de la routine et suggère des pistes

d'action possibles plutôt qu'elle dépeint un avenir souhaitable (Perulli, 2007). Son efficacité ne peut donc être évaluée en suivant le modèle de suivi appliqué dans le cadre des méthodes traditionnelles de programmation. L'évaluation doit, par conséquent, être fondée sur un processus de dialogue, un dialogue qui porte sur les orientations établies dans le plan ainsi que sur les déclinaisons possibles de leur mise en œuvre. Dans une telle perspective, l'évaluation du plan devient une forme d'investigation « à la Lindblom », une étape de plus dans le processus, une sorte d'enquête portant sur une politique qui représente une part de l'action qui consiste à établir un cadre politique.

Pour rendre compte de la démarche qui sous-tend le projet stratégique *Città di città*, nous nous pencherons tout d'abord sur la possibilité de construire un projet dans un contexte marqué par une dissolution de l'espace et du temps, puis nous nous intéresserons aux nouvelles formes de gouvernance qui pourraient découler de la mise en œuvre d'un tel projet. Chacune de ces deux parties fait l'objet de la même présentation en trois temps : *les défis, l'hypothèse posée par le projet* et les *réactions*.

15.2 Traiter de projet lorsque l'échéance n'est pas claire

Quels sont les défis qu'un projet stratégique doit affronter ? Pour répondre à cette question, il convient d'abord de s'interroger sur la manière dont la théorie de la planification traite du projet, pour voir ensuite comment l'institution qui mène le projet stratégique, en l'occurrence la Province de Milan, a construit des trajectoires d'action et enfin de présenter les réactions qui en ont découlé. Parallèlement, seront également mises en lumière les difficultés et les potentialités de l'approche pour nous autres urbanistes et chercheurs[89].

[89] Le projet stratégique *Città di Città* a été élaboré par un groupe de chercheurs du Dipartimento di Architettura e Pianificazione du Politecnico di Milano, coordonné par Alessandro Balducci et rassemblant Gabriele Pasqui, Valeria Fedeli, Paolo Bozzuto, Claudio Calvaresi, Ida Castelnuovo, Bruno Dente, Matteo Bolocan Goldstein, Paolo Fareri, Daniela Gambino, Marianna Giraudi, Arturo Lanzani, Antonio Longo, Fabio Manfredini, Anna Moro, Carolina Pacchi, Paolo Pileri, Paola Pucci, Giovanni Scarton.

Défis

Plusieurs défis doivent être relevés lorsqu'un *projet* stratégique est mené avec un horizon incertain, tel que présenté ci-dessus à travers les mots de Michel de Certeau. La fragmentation croissante et l'illisibilité des trajectoires temporelles produisent une compression de l'horizon et induisent une focalisation sur une société contemporaine qui vit dans une logique d'« ici et maintenant » (Jedlowsky, 2000, p. 78). Dans un tel contexte, le présent est perçu comme un instant plutôt que comme une durée, le futur semble lointain et difficile à imaginer et le passé est complexe à évoquer[90]. Les institutions (chargées de la production des plans et des projets) doivent tenir compte de cet ensemble de contraintes pour construire des programmes d'action. Le fait que le temps ne peut plus être traité dans une perspective euclidienne a au moins trois conséquences :

- la nécessité de dépasser une approche linéaire de la notion d'action (dans la mesure où il n'y a pas de réelle possibilité de faire un lien direct entre moyens et fins, actions et effets, présent et futur);
- le besoin d'une politique qui puisse cadrer la nature simultanée des faits sociaux (Friedmann et Healey) où le long et le court termes ne sont pas en opposition mais se nourrissent mutuellement dans une perspective politique complexe[91];
- la complexité croissante de cette forme d'action qu'est le projet, dans la mesure où l'agenda politique semble incapable de prendre en compte le futur.

Répondre à ces questions constitue un enjeu d'importance pour la théorie et la pratique de l'urbanisme : il convient en effet de réfléchir à une forme particulière de planification afin de reconnaître « les particularités de l'organisation moderne : les temporalités multiples, la simultanéité des événements ayant lieu dans différents contextes, et l'invisibilité d'une partie de plus en plus importante des opérations » (Czarniawska, 2004, p. 787). En d'autres termes, la planification est de plus en plus contrainte à entrecouper

[90] Des études ont démontré l'importance et la fragilité d'une telle condition et de ses conséquences. Si nous nous intéressons par exemple aux questions de durabilité, un mot clé de la rhétorique politique actuelle, nous voyons bien le lien avec la difficulté d'agir aujourd'hui au présent en ayant l'avenir en tête. Sa forte présence dans l'agenda politique actuel démontre la manière dont cet exercice portant sur le temps est complexe et difficile pour la société contemporaine.

[91] Dans la mesure où la nature du temps est à la fois située et contextuelle, dans la mesure où la durée ne peut être établie sur une échelle homogène (Czarniawska, 2004), il est impossible d'évaluer l'efficacité des politiques.

les temps multiples d'un projet et à s'attacher au fait qu'à l'image du présent, le futur est incertain et que la connaissance que nous en avons est à la fois partielle et insuffisante. Il est ainsi difficile de prévoir et de contrôler : les plans et les projets sont ancrés dans une trajectoire d'action imprévisible, ils doivent identifier des trajectoires possibles parmi un éventail de futurs possibles (Hillier, 2007). Ils doivent être flexibles, dynamiques, capables de s'attacher à une situation incertaine et à des déclinaisons multiples du facteur temps (le passé, le présent et le futur coexistent). Les plans deviennent des dispositifs de transformation que nous ne pouvons pas entièrement contrôler : traditionnellement, l'activité de planification a toujours été liée à la nécessité de donner une forme au futur et de projeter le présent dans le futur. Par ailleurs, la planification urbaine souffre de la difficulté croissante à construire un processus de délibération et de régulation (deux dimensions qui sont pourtant au cœur de la conceptualisation de la relation entre présent et futur). Elle tente de retrouver une certaine efficacité et légitimité en se centrant sur la coproduction de politiques, dans la mesure où le partage de responsabilités peut, dans un contexte d'incertitude croissante, réduire les effets négatifs de la nature imprévisible de l'action publique (Perulli, 2007). La référence à la stratégie dans la planification doit avoir lieu dans une perspective critique et exploratoire : agir de manière stratégique signifie être capable de considérer que la trajectoire d'une action ne peut être fixée, et qu'elle change au cours du processus. Les tactiques sont elles aussi centrales dans la mesure où elles offrent des procédures « utilisables » en raison de leur capacité à s'adapter aux « circonstances », transformant des problèmes en opportunités, grâce à la capacité à croiser les flux, les rythmes et les durées (de Certeau, p. 75). Elles permettent de prendre en compte les alternatives possibles et leurs conséquences, dans une perspective que Lindblom et Woodhouse (1968) qualifient d'« *intelligent trial and error* », en abandonnant les « objectifs prédéterminés » qui ne peuvent plus « guider l'analyse et l'élaboration de stratégies ».

Accepter la nature imprévisible de l'action publique oblige à s'interroger sur l'idée même d'efficacité. Dans la mesure où aucun résultat direct d'une action ne peut-être escompté – il ne sera qu'indirect puisque c'est la situation qui est centrale et non le contenu même de l'action – le terme de « transformation » (dans une optique de processus) est préférable à celui d'« action » (dans une optique de production) pour réinterpréter la question de l'efficacité. Dans un contexte marqué par la recherche des opportunités, il n'est pas possible d'établir une relation de cause à effet entre l'action et son résultat escompté. La transformation constitue l'effet le plus souvent indirect de l'action, ce qui conduit tout naturellement à relativiser le rôle

même du sujet en tant qu'acteur et à voir dans la stratégie une démarche modeste et d'une certaine manière antihéroïque.

Hypothèses du projet

La planification stratégique ne peut être considérée comme une solution en tant que telle, mais doit être envisagée comme une question politique, compliquée et délicate. Avec le projet *Città di città*, nous avons donc proposé à la Province de Milan de mener une réflexion critique atour d'un large éventail de politiques, qu'elles soient globales ou situées, et ce principalement parce que celles-ci avaient tenté de traiter des questions débattues plus haut.

Nous avons avant tout proposé à la Province de parler d'un « projet stratégique » plutôt que d'un plan stratégique. Ce choix visait notamment à se démarquer d'un processus en cours de planification stratégique et proposait d'initier une réflexion autour de l'actualité d'une action politique dans les conditions décrites plus haut. En adoptant le terme « projet », nous visions à relancer la dimension proactive de l'action publique. Il s'agissait de renoncer à penser et à planifier selon une relation de cause à effet entre stratégies et actions, pour adopter une approche incrémentale, en étant conscient que les conséquences inattendues ne sont pas seulement éventuelles, mais possibles. Le projet doit de ce fait traiter des trajectoires possibles d'action et l'approche stratégique permet de profiter de l'imprévisibilité et de l'incertitude de chacune des actions situées (temps, espace, acteur). Nous avons en ce sens tenté de créer une sorte de filet pour « capturer » de multiples potentialités, temporalités et capacités d'action plutôt que de réduire les trajectoires à une simple flèche en direction d'une cible.

Nous avons à cet effet élaboré un programme d'activités. Car pour traiter la situation actuelle, nous devions mettre de l'ordre dans l'avenir à travers le présent et voir le présent comme un futur possible. Nous avons de ce fait proposé un processus circulaire multi-planaire (Hillier, 2007) au sein duquel différents mouvements s'alimentent mutuellement, à distance, et selon des temporalités différentes. La première phase du projet couvre les années 2006 et 2007. Deux documents stratégiques différents (Provincia di Milano, 2007a et 2007b) ont été produits, qui mettent en avant les défis à relever dans les années à venir, en se basant sur une interprétation du présent. Ces deux documents n'ont pas la structure des documents traditionnels de planification, dans lesquels une stratégie définit les grandes lignes des actions et politiques à mettre en œuvre. Il s'agit plutôt de récits de futurs possibles et des actions menées autour de nouvelles potentialités. Dans les

faits, ces deux documents annoncent, proposent, évaluent et exposent au public les débats autour des potentialités : ils sont basés principalement sur un concours, un *appel à projet et à bonnes pratiques* dont l'objectif était d'enrichir l'hypothèse du projet, à savoir le besoin d'améliorer l'habitabilité dans la région urbaine de Milan (Provincia di Milano, 2007a). L'idée d'organiser un concours a été empruntée à Emscher Park. Cet outil a été utilisé pour deux raisons.

– Pour affirmer le fait que la construction du futur doit commencer par une prise en compte des potentialités du présent: le concours a été un moyen de proposer à tous les acteurs intéressés de participer à la réflexion autour du futur en se basant sur leurs expériences, intérêts et idées.
– Pour expérimenter des manières de se projeter dans le futur et de relancer la possibilité d'un projet : l'attribution de ressources économiques à des projets et idées pourrait constituer un moyen de rendre le futur visible dans le présent.

En même temps, il s'agissait de renoncer au plan comme vision holiste de l'avenir, en démontrant que l'exercice qui consiste à penser l'avenir peut produire des formes différentes de celles qui sont offertes par le plan.

Une planification stratégique efficace doit être capable de produire une vision à long terme tout en permettant de mettre en place des actions immédiates afin d'activer différentes sortes de rationalités comme des « rationalités de valeur » (la conception de futurs alternatifs), et des « rationalités instrumentales » (en cherchant la meilleure manière de résoudre les problèmes et d'atteindre le futur désiré), et des « rationalités stratégiques » (une stratégie explicite pour traiter les relations de pouvoir) (Albrechts *et al.*, 2004, p. 752). En ce sens, le projet stratégique a été une anticipation du futur à travers les projets lancés par le concours, mais il s'agissait également d'un exercice portant sur l'avenir, et ce de deux manières différentes.

La construction de scénarios a été au cœur de cette expérience. Après avoir sélectionné les données pertinentes, nous avons tenté de construire des images du « et si rien n'était fait » pour la région urbaine – en d'autres termes, si aucun projet n'était lancé ou si aucun engagement n'était pris en ce qui concerne l'habitabilité. Nous avons présenté quatre scénarios autour de quatre axes principaux. Le choix de réfléchir à moyen terme (à l'horizon 2015, soit la date de l'EXPO 2015) et de partir de l'interprétation des processus existants visait à traiter l'incertitude de l'avenir et l'aspiration d'un tel projet d'un point de vue responsable mais modeste. Si les tendances principales ne sont pas inversées, la région urbaine de Milan sera vouée à devenir un territoire de *croissance problématique*, un *territoire de différences croissantes et*

insolubles, un *territoire de «régression» des conditions de vie*, un *territoire de fragmentation sociale et institutionnelle.* Cette sorte d'exploration de l'avenir, basée sur le présent, a représenté une manière d'éviter le risque de vouloir tout traiter, et de traiter ces questions à long terme à l'image de nombreux plans stratégiques. Tout comme Donolo (2006), nous pensons qu'au sein de la planification, le futur ne peut être conçu, mais qu'il prend forme comme une possibilité de transformer un contexte présent : le rôle de la planification urbaine est donc d'orienter les processus vers une possibilité souhaitée parmi d'autres. Dans une telle perspective, la production d'une vision (d'une image) de l'avenir correspond également à une dimension cognitive de la planification. Travailler à long terme peut en ce sens être un moyen d'améliorer les capacités visuelles d'acteurs myopes.

En agissant dans les directions décrites ci-dessus, nous avons également travaillé d'une autre manière. En réalité, le projet est basé sur l'hypothèse qu'il est essentiel de réfléchir à la qualité de vie de la région urbaine de Milan pour son avenir. Indiquer que l'*habitabilité* est une question centrale du projet impliquait un travail sur l'avenir en se basant sur le présent : en l'observant à travers les yeux du présent, en particulier du quotidien. Cela définit une relation entre les deux dimensions temporelles de l'avenir à court et long terme, en mettant l'accent sur les pratiques quotidiennes, essentielles pour la construction d'une stratégie d'avenir. Cela implique que la vision à long terme peut être construite à partir de continuité et de routine, pas nécessairement de l'extraordinaire. Cet aspect de la réflexion est important lorsque l'on pense à l'avenir, qui ne peut se résumer à une image souhaitée, mais qui doit être construit en accordant une attention continue au présent.

Réactions

Les mouvements que nous avons initiés ne sont pas aisés à gérer pour une institution – notre exemple le démontre. Renoncer à une approche plus traditionnelle de la planification n'a pas été facile – une approche incrémentale est usante à mettre en œuvre. Car elle implique de ne jamais quitter la scène : elle ne libère pas d'espace en coulisses pour se reposer. Mais elle peut également être perçue comme une approche modeste, ne pouvant pas clairement concevoir l'avenir. L'on gagne en efficacité à travers chacune des actions individuelles tandis que le fait d'être constamment exposé au présent peut également produire des échecs ponctuels qui, s'ils ne sont pas appréhendés dans une perspective temporelle plus large, peuvent générer stress et insatisfaction. Quoiqu'il en soit, les potentialités, tout comme les

risques d'une approche non linéaire d'un projet ou d'action, ont été comprises par l'un des promoteurs du projet : l'élu provincial, responsable du projet, a beaucoup investi dans l'idée de générer et de soutenir les projets pilotes et les projets lauréats afin d'accroître la légitimité de tout le processus. Par contre le service de l'administration provinciale en charge de la planification stratégique a inévitablement souffert d'une telle approche projectuelle : dans un monde où la rhétorique est plus importante que l'action, abandonner une approche holiste et promouvoir une stratégie modeste peut être assimilé à un renoncement. Milan se présente en effet souvent comme une ville d'action plutôt qu'une ville de « parole », mais son monde politique, au cours des trente dernières années, a développé une rhétorique et des plans qui n'ont pas engendré de réels changements quant à la qualité de la ville. Décider d'adopter une perspective différente requiert donc un grand courage. Soulignons également que les institutions doivent compter avec le fait que l'action institutionnelle ne peut être aussi efficace que souhaitée : les politiques et les projets sont en réalité caractérisés par la lenteur et l'incertitude. En ce sens, il semble assez difficile de démontrer sur le court terme que les actions ont engendré des résultats et qu'elles sont à la fois stratégiques et pertinentes. Dans le même temps, le fait de travailler à partir de scénarios et de visions a été perçu comme un outil intéressant, dans la mesure où il permettait d'une part de produire une forme de connaissance « utilisable » immédiatement, et d'autre part comme moyen de motiver des acteurs potentiels au sujet de l'avenir – une possibilité de produire de nouvelles narrations.

15.3 Une nouvelle culture de la gouvernance

Dans la planification territoriale, il n'est pas question que de temporalité. L'espace est en effet également un enjeu central des pratiques contemporaines dans des villes et des régions urbaines comme celle de Milan. Lorsque nous sommes conduits à construire des analyses territoriales et à élaborer des projets dans le contexte des grandes métropoles contemporaines, il nous est de plus en plus difficile de nous appuyer sur les institutions, car ces dernières perdent en souveraineté et entretiennent des relations de plus en plus distendues avec la société civile. En observant Milan dans sa globalité, force est de constater qu'il s'agit d'une très vaste aire urbanisée au sein de laquelle la ville-centre constitue une simple partie qui ne peut plus être distinguée, avec précision, des territoires urbanisés qui l'entourent. Les relations économiques, sociales et culturelles, que construisent les acteurs,

dépassent en effet non seulement les limites municipales, mais aussi les limites provinciales et s'étendent à d'autres régions que la Lombardie, voire à d'autres pays que l'Italie.

Défis

Au cours des dernières années, nombreux sont les chercheurs italiens qui ont souligné l'interdépendance croissante entre la ville et la province de Milan et un territoire plus vaste qui a été décrit comme une «*ville infinie*» (Bonomi, 2001). Au sein d'une région, qui peut être qualifiée de post-métropolitaine, se construisent de nouvelles relations territoriales, tant et si bien que les outils traditionnels d'interprétation et d'action s'avèrent de plus en plus inadaptés lorsqu'il s'agit de la décrire, de la planifier ou de la gouverner. En effet, il apparaît de plus en plus clairement «qu'aucune ville ne peut contenir la vie de tous ceux qu'elle prétend gouverner» (Crosta, 2005). L'émergence de «communautés sans affinités», la résistance des communautés de proximité, l'apparition de communautés de «l'entre-deux», fondées sur des pratiques territoriales diverses et sur des relations dynamiques avec les différents territoires qui composent l'aire métropolitaine, semblent produire de nouvelles formes de citoyenneté. Mais ces dernières doivent faire face à un processus de fragmentation croissant (le nombre d'acteurs croît et l'arène déborde d'espaces et d'actions juxtaposés, l'un annulant ou limitant l'autre) et à des efforts multiples de coopération et d'interaction. Une telle dynamique représente à coup sûr un problème pour des institutions, dont le rôle se borne de plus en plus à tenter de stabiliser des configurations de décision, en leur fixant des limites organisationnelles et temporelles, en les sanctionnant par des pactes ou des contrats et plus rarement en leur conférant le statut d'*agency*.

Les villes et les régions «continuent à être définies à partir de l'imaginaire hégémonique du monde» (Urry, 2002) qui voit en elles des territorialités ayant des limites bien circonscrites. Ash Amin propose au contraire une approche visant à explorer un nouvel espace dont les configurations et les limites ne sont pas nécessairement spatiales, territoriales ou scalaires (Amin, 2004, p. 33). Villes et régions urbaines doivent plutôt être représentées comme des «nœuds qui rassemblent des flux et qui juxtaposent des diversités, comme des lieux de superposition de réseaux relationnels, comme des entités perforées dotées de connexions qui s'étendent dans le temps et dans l'espace et, par conséquent, comme des formations spatiales dont la composition, le caractère et l'envergure changent constamment»

(Amin et Thrift, 2002). Aussi, les villes et les régions ne peuvent plus être considérées comme les prémices d'une intégration territoriale systémique mais représentent toujours « des moments situés dans des réseaux à distance, des produits délimités de réseaux qui traversent un espace » (Amin, 2004, p. 35). Adopter une telle vision de l'espace conduit à reconsidérer le rôle des politiques et des institutions.

– Dans le cadre d'un projet, il devient de plus en plus difficile d'établir des limites claires qui permettent d'identifier un territoire géographique à l'intérieur duquel les acteurs locaux peuvent exercer un contrôle efficace et qu'ils gèrent comme un espace socio-politique (Amin, 2004, p. 36).
– Les solutions institutionnelles traditionnelles apparaissent de moins en moins aptes à résoudre le problème de la démocratie locale, car elles cherchent plus à imiter des modèles préexistants plutôt qu'à inventer des dispositifs compatibles avec les caractéristiques des lieux sur lesquels elles s'appliquent.
– L'identité ne doit plus être abordée à partir d'approches démodées. « La globalisation culturelle est en effet devenue le filtre à travers lequel l'attachement à la région et le *sense of place* sont construits et exprimés » (Paasi, 2002). Mais ce n'est pas pour autant que l'esprit des lieux s'affaiblisse, il acquiert un caractère hétérotopique, qui ne peut plus être réduit à un ancrage régional ou à une sphère publique confinée. Il est influencé par une pluralité culturelle et porte sur un espace qui associe la proximité et la distance géographique (Amin, 2004).

Ces trois affirmations excluent de penser la territorialité comme un donner car « la sphère publique […] est trans-territoriale par définition » (Amin, 2004, p. 37). Il s'agit d'un espace mobile, de circulation et d'ubiquité (Warner, 2002) qui peut générer des associations et des engagements discursifs à diverses échelles spatiales et une variété de formes spatiales. En imaginant un « régionalisme » de « manière relationnelle », Amin conclut que « les villes et les régions possèdent une spatialité distincte en tant qu'agglomérations d'hétérogénéité, enfermées dans une multitude de réseaux relationnels à différentes échelles géographiques ». Peut-être plus que n'importe quelle autre forme socio-spatiale (nation, ménages, organisation, communautés réelles et virtuelles), les villes et les régions apparaissent comme le lieu d'expérimentation de politiques spatiales qui s'appuient sur une pluralité d'échelles territoriales allant de la proximité à la globalité. Elles agissent en outre comme des générateurs d'énergie démocratique dans la mesure où elles obligent les citoyens à se rendre compte des implications d'une vie placée sous le signe « de la connectivité quotidienne globale » (Amin, 2004, p. 43)

Patsy Healey, elle aussi, dans son analyse de la renaissance de la planification stratégique en Europe, revient sur la nécessité d'une géographie non euclidienne. La « conception relationnelle de la géographie » voit les espaces « comme spatialité inhérente à toute relation […] et appréhende le lieu comme une construction sociale dans la mesure où les significations attribuées à certains sites, certaines zones ou noyaux d'interaction, sont propres à des contextes sociaux spécifiques etc. […], ce qui remet en question l'idée même de planification ». Elle préconise un traitement différent des échelles (rompant avec les hiérarchies calées sur le modèle de la poupée russe et mettant l'accent sur les échelles potentiellement multiples) et propose un nouveau traitement de la position (au sein d'un réseau de relations, la « position n'est pas un point géographique, mais un site institutionnel doté d'un angle de vision » et peut de ce fait être multiple et changeante). Elle abandonne l'idée d'intégration, essayant de décrire la « fragmentation des relations sociales » et la « coexistence de couches relationnelles multiples à travers un territoire physique, elle propose une perspective constructiviste qui reconnaît que la manière dont nous reconnaissons les objets et besoins, aussi matériels soient-ils, est toujours filtrée par la manière dont nous les percevons et les nommons (Healey, 2004, pp. 47-48). Dans une même perspective, Perulli (2007) demande à la planification stratégique d'agir comme un processus de débat ouvert, qui permet d'apprécier les situations et prend la forme d'une sorte de politique constituante, en mesure non de réduire la complexité, mais de construire un cadre cognitif. Si d'un côté la possibilité d'observer le monde depuis des perspectives différentes enrichit le contexte, le fait d'avoir trop d'explications en concurrence alimente l'incertitude. La planification stratégique, ouverte à ces questions multiples, débouche inévitablement sur l'incertitude, mais tente d'inventer des moyens d'y répondre.

Hypothèses du projet

Plutôt que de se laisser aller à l'aporie proposée par l'idée de *ville infinie*, une image floue qui ne reconnaît pas certains nouveaux principes d'organisation, et compte tenu du fait que cette région urbaine produit depuis longtemps des modèles de gouvernement métropolitain sans succès, nous avons décidé de donner naissance à de nouvelles interprétations du contexte urbain de Milan, capables de produire une vision pour l'avenir et des outils au service de l'action dans le but d'innover, tant en matière de politiques que de planification.

Une région urbaine. Nous avons recadré l'interprétation du contexte en

affirmant que pour pouvoir comprendre et traiter la situation spécifique de Milan, il était nécessaire de s'intéresser à une aire géographique plus vaste, celle de la région urbaine, qui ne correspond pas à un découpage administratif, qui inclut plus de dix provinces, s'étendant au-delà de la région de Lombardie et qui englobe certains territoires pertinents du nord-ouest de l'Italie. Cette région urbaine connaît les phénomènes sociaux, économiques, politiques, territoriaux et culturels les plus significatifs des transformations en cours en Italie. Elle constitue le contexte à prendre en compte pour comprendre les dynamiques de transformation de la province de Milan. Adopter une perspective large ne renvoie pas seulement à une question d'échelle, mais invite à lire le territoire à partir de la coexistence de perspectives multiples.

Une ville de villes. Le projet stratégique dépeint la province de Milan, centre de sa région urbaine, comme *Città di città*, autrement dit comme une ville de villes, un territoire non homogène constitué d'une multitude d'environnements sociaux, économiques, politiques et territoriaux. Dans chacun de ces milieux, les raisons de l'habiter, les paysages, les formes de vie sociales, bien qu'en relation étroite avec ceux de la ville-centre, diffèrent. Toutes les villes de la régions urbaines ne doivent pas être vues comme de simples découpages administratifs, mais plutôt comme des territoires géographiques fluides, qui varient au gré des opportunités, des identités et des intérêts dont les acteurs sont porteurs. Elles constituent des contextes urbains dans lesquels les citoyens se reconnaissent : dans la mesure où ils y pratiquent la plupart de leurs activités, mais aussi parce qu'ils s'identifient à elles, plutôt qu'à d'autres, reconnaissant les différences et les identités. Le projet stratégique suggère qu'au lieu de chercher à mettre en place une forme traditionnelle de gouvernement métropolitain fondé sur l'existence de deux niveaux de responsabilités, ces villes pourraient, en s'appuyant sur leurs ressources et leurs histoires, constituer les terrains d'expérimentation de nouvelles formes de gouvernance métropolitaine. Cette « ville de villes » est aussi le résultat de multiples pratiques individuelles et organisées. En d'autres termes une ville est composée d'individus mobiles, dont les identités, les intérêts et les lieux de vie et d'interaction sont également mobiles. Etre un citoyen de la région urbaine de Milan veut fréquemment dire que l'on fait référence à un territoire spécifique mais également que l'on vit plus largement dans la région urbaine, que l'on vit, de manière continue et rythmée, un réseau diffus et discontinu d'espaces et de lieux. Par conséquent, la région urbaine de Milan peut être interprétée et analysée comme le terrain d'action d'une pluralité de « populations » (étudiants, immigrants, sportifs, etc.) et d'acteurs, qui, en raison de leurs pratiques spécifiques, font un usage

large de l'aire métropolitaine, sans pour autant qu'ils soient enracinés dans un lieu spécifique. Mais, dans le même temps, ces acteurs se manifestent comme les porteurs d'une demande de nouvelle urbanité (DIAP, 2006) reliée à un réseau mobile de lieux. Le fait d'être citoyen *de facto* ne veut pas pour autant dire qu'ils sont citoyens *de jure :* à l'heure actuelle, bien qu'ils comptent parmi les producteurs de nouvelles formes d'urbanité, les *commuters*, renvoyés à leur lieu de résidence, se voient fréquemment refuser leurs droits de citoyens.

Cette ville de villes constitue un espace de juxtaposition et pas nécessairement de dialogue, entre des acteurs multiples et fragmentés. Elle apparaît comme une arène politique qui n'est pas gouvernable dans le cadre de systèmes simples. La multiplicité, la juxtaposition et la superposition des identités, des territorialités et des intérêts, qui caractérise cette nouvelle forme de ville, fait la construction de cadres d'action partagés une mission presque impossible. La coprésence et le conflit semblent caractériser la situation actuelle de l'aire métropolitaine milanaise qui se présente avant tout comme une arène de conflits. Sur la base d'une telle hypothèse, nous avons proposé à la Province de considérer que cette situation devait être perçue comme une « potentialité » pour l'action plutôt que comme une limite. Plutôt que de courir après l'idée d'une réforme institutionnelle qui serait en mesure de faire coïncider une fois pour toute, le territoire métropolitain et l'espace du gouvernement et de la citoyenneté, nous avons proposé de tirer profit de l'ambiguïté de la situation et de partir des formes d'interactions des acteurs afin de renouveler le modèle d'action publique.

Les deux concours, organisés dans le cadre du projet stratégique *Città di Città*, ont cherché à ouvrir le débat le plus large possible entre projets et idées plutôt que d'organiser un processus de participation basé sur une sélection a priori des acteurs représentatifs. L'objectif était de mobiliser, au sein de l'ensemble des villes qui constituent la région urbaine de Milan, le plus grand nombre possible d'acteurs potentiels et de réseaux d'action, afin d'intercepter les ressources et de produire des potentialités et des connexions, à partir desquelles la société pouvait travailler pour construire un projet stratégique. A travers la méthode des scénarios, conscients des risques d'une fragmentation croissante de l'arène sociale, politique et institutionnelle, nous avons proposé la mise en place de dispositifs, tels que *Metrocenter*, un espace ouvert qui permet de construire des coopérations autour de projets et d'actions concrètes, un espace dans lequel il faut voir une sorte d'alternative à l'idée d'une gouvernance métropolitaine abstraite et globale.

Réaction

Un tel message n'a pas été facile à porter et à faire accepter dans un contexte où l'aire métropolitaine est toujours recherchée comme la solution. Il l'était d'autant moins que coexistaient deux façons d'envisager cette aire métropolitaine : alors que la Commune de Milan tentait de promouvoir une forme traditionnelle de gouvernement métropolitain, la Province se proposait de valoriser le rôle des associations de municipalités existant à l'échelle de secteurs géographiques plus restreints. Ces associations constituent en effet le lieu d'expérimentation de nombreux processus d'alliances stratégiques, qui pour certains ont produit des résultats intéressants, mais qui se sont heurté à l'absence de formes de coopération codifiée : les communes de périphérie se sont d'une certaine manière épuisées politiquement et ont parfois été tentées par un repli sur le local plutôt que par une ouverture à l'échelle de l'aire métropolitaine. Le projet stratégique a tenté de s'attaquer à cette question, en faisant la promotion d'un dialogue ouvert à l'ensemble des acteurs publics et privés.

Du point de vue de l'implication de la société au sens large, le projet a rencontré un certain succès et a été une expérience encourageante. L'exposition ouverte au public dans les locaux de la *Triennale* à Milan (pour exposer à la fois les contenus du projet et son processus), tout comme les autres événements similaires tenus dans d'autres villes, ont réuni un public important. A maintes reprises, des citoyens ou des experts (conseillers municipaux, maires, journalistes ou universitaires) ont exprimé leur satisfaction. En règle générale, nous avons relevé un intérêt très important et partagé à l'occasion du lancement d'une nouvelle phase de réflexion autour des questions concernant la société dans sa globalité : nombreux étaient en effet les acteurs qui semblaient souffrir d'un enfermement dans une perspective spécifique et souhaitait disposer d'un cadre de réflexion plus global pour débattre et comprendre un processus en cours. En même temps, le fait de considérer la région urbaine comme une « ville de villes » a remporté un large succès et est considéré par une pluralité d'acteurs comme un concept pertinent et efficace pour lire et interpréter la réalité métropolitaine. Le slogan « ville de villes » est désormais aussi utilisé pour indiquer la possibilité de formes renouvelée de gouvernance. La création, à la fin du projet stratégique, d'un dispositif organisationnel, le *Metrocenter*, constitue un espace ouvert au service du projet, et reflète l'espoir et les attentes quant à de nouvelles formes de gouvernance à l'échelle locale, capables d'offrir des espaces supports d'actions pour les nombreuses villes dont la région urbaine est constituée.

De nouveaux termes ont gagné en influence dans le monde institutionnel. L'un d'entre deux est le mot «*agenda*». Que voulons-nous dire lorsque nous affirmons ajouter quelque chose à l'agenda ? Cela signifie que nous nous engageons à faire quelque chose que nous ne sommes pas en mesure de planifier exactement. Toutefois, et nous le savons, les agendas peuvent changer en fonction des événements. Pour une institution, inscrire quelque chose sur l'agenda revient à dire qu'elle s'en chargera, qu'elle s'en souviendra. Là encore, le terme employé renvoie au «pas encore», plutôt qu' à la forme plus codifiée du projet ou du plan. Il indique une volonté, à un moment présent, de prendre en compte le futur et exprime une temporalité différente à la fois du présent et du futur. Il ne renvoie ni à la prévision qui a été, pendant longtemps, associée au plan ou au projet, ni à la simple reproduction dans l'avenir du présent. Et cette condition d'*entre deux* représente bien l'espace que la planification essaie désormais d'explorer tactiquement au travers d'une approche stratégique : un espace intermédiaire entre de multiples acteurs et formes d'action qui pourraient permettre de renouveler les modèles d'action publique.

Bibliographie

Albrechts L., Van Den Broeck (2004) «From discourse to facts : the case of the ROM project in Ghent, Belgium», in *Town Planning Review*, n° 75(2), pp. 127-150.

Amin A. et Thrift N. (2001) *Cities. Reinventing the Urban*, Cambridge, Polity Press.

Amin A. (2004) «Regions Unbound : Towards a New Politics of Place», *Geogr. Ann.*, n° 86 B (1), pp. 33-44.

Balducci A. et Fedeli V. (eds) (2007) *I territori della città in trasformazione. Tattiche e percorsi di ricerca*, Milan, FrancoAngeli.

Baumann Z. (2002) *Modernità liquida*, Rome Bari, Laterza.

Czarniawska B. (2004) «On Time, Space, and Action Nets», *Organisation*, vol. 11(6), Sage, pp. 773-791.

Donolo C. (ed), (2006) *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milan, Bruno Mondadori.

Crosta P. L. (2005) «Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica», in Tosi M., (ed), *Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica?*, Meltemi, Rome.

Douglas M., Friedmann J. (eds.), (1998) *Cities for Citizens : Planning and the Rise of the Civil Society in a Global Age*, Chichester, Wiley.

Jedlowski P. (2000) *Storie comuni. La narrazione nella vita quotidiana*, Milan, Bruno Mondadori.

Healey P. (2006) « Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning », in *European Planning Studies*, vol.14, n° 4, May 2006, pp. 525-546.

Healey P. (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies*, Londres et New York, Routledge.

Hillier J. (2007) *Stretching Beyond the Horizon : a Multiplanar Theory of Spatial Planning and Governance*, Aldershot, Ashgate.

Julien. F. (1998) *Trattato dell'efficacia*, Turin, Einaudi.

Julien F. (2005) *Pensare l'efficacia in Cina e in Occidente*, Rome Bari, Laterza.

Paasi A. (2002) « Bounded Spaces in the Mobile World : Deconstructing Regional Identity », *Tijdschrift voor Economische et Sociale Geografie - Journal of Economic and Social Geography*, vol. 93, n° 2, pp. 137-148.

Perulli P. (2007) « Una griglia metodologica per l'inquadramento dei piani strategici » in Pugliese T. (2007) *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, Quaderno 1, maggio 2007, pp. 27-41.

Tagliagambe S. (2008) *Lo spazio intermedio, Rete, individuo e comunità*, Università Bocconi Editore, Milano.

Conclusion générale

Marcus Zepf & Lauren Andres

La complexité d'un engagement territorial ou comment construire l'agir stragtégique ?

Les contributions scientifiques de cet ouvrage collectif s'accordent pour constater qu'il n'y a pas de relation directe et simple entre un problème posé par les usages d'un territoire et sa configuration spatiale. En revanche, la planification *des territoires* s'appuie sur la collecte, l'interprétation et la confrontation de modèles explicatifs appropriés. Il s'agit, en effet d'établir une relation entre différents paramètres sociaux, économiques et politiques qui entretiennent parfois des relations contradictoires. Par ailleurs, il devient de plus en plus difficile de délimiter un périmètre pertinent, au sein duquel il est possible d'embrasser l'ensemble des phénomènes culturels, économiques et sociaux qui contribuent à la transformation des territoires et au développement de leur économie. Les territoires que sont le bassin de vie, l'aire des déplacements domicile-travail, l'aire d'influence des équipements publics ou la circonscription politique et administrative ne se superposent plus et leurs limites sont floues et perméables. Construire un projet de planification territoriale ne suppose plus de s'inscrire à l'intérieur d'un périmètre

prédéfini, mais de jouer avec les différentes échelles spatiales du micro au macro (édifice, quartier, commune, agglomération, aire métropolitaine, région, nation, Europe). Un projet, même le plus limité, possède en effet des implications à toutes ces échelles. Son élaboration et sa mise en œuvre impliquent, à différents moments, de privilégier telle ou telle échelle, ce qui n'est pas sans entraîner d'éventuelles difficultés avec les décideurs politiques dont l'action s'inscrit à l'intérieur du seul territoire dont ils ont la responsabilité.

La planification territoriale questionne aussi les temporalités : les *temporalités économiques et sociales* liées aux transformations à moyen et long termes des aires métropolitaines ; les *temporalités dans lesquelles des acteurs inscrivent leur action* (durée du mandat électoral pour les élus, temporalités des revendications sociales des habitants, cycle du retour sur investissement pour les entreprises et les investisseurs) ; les *temporalités spatiales*, c'est-à-dire le temps de la disponibilité d'un espace susceptible de recevoir un aménagement, le temps de sa fonctionnalité particulière, le temps de mutation ou de veille (cf. l'article de Lauren Andres) et le temps de sa réaffectation ; les *temporalités techniques* liées d'une part, aux impératifs de communication et de négociation entre les acteurs engagés dans un projet territorial et d'autre par, aux processus et aux phases de gestion du projet (diagnostic territorial, avant-projet, étude de faisabilité, élaboration des variantes, scénarios, mise en œuvre) et leurs imbrications. L'harmonisation et la coordination de ces temporalités, souvent en conflit, tendent à complexifier la planification et mettent à l'épreuve la quête d'une meilleure cohérence territoriale.

C'est donc au sein d'un *système complexe* que s'imbriquent les formes de planification et l'organisation sociétale. Ce système se caractérise par un grand nombre de variables et de paramètres, en interaction permanente, qui demandent à être pris en considération. La complexité se distingue aussi par les formes de gouvernances, de partenariats, de coopération entre les différents porteurs d'intérêt en présence, appelés *stakeholders* par les anglo-saxons. La démultiplication des échelles spatiales et décisionnelles et la volonté de promouvoir des démarches de plus en plus participatives conduisent à l'émergence de nouvelles théories dont le *collaborative planning* est un des principaux modèles (Healey 2006 ; Coaffee et Healey 2003). Nombreuses sont les expériences présentées dans cet ouvrage, notamment celles qui ont pour cadre une organisation politique et administrative de type fédéral, qui insistent sur l'importance des dispositifs contractuels pour construire de telles coopération.

La planification territoriale doit composer avec la complexité, mais de quelle complexité s'agit-il ? Le biologiste et philosophe Henri Atlan prend comme exemple la complexité d'une procédure automatique de program-

mation d'ordinateur et présente trois types de facteurs : tout d'abord, le facteur du temps (la rapidité du programme) ; le facteur de la taille du problème, c'est-à-dire « le nombre de variables et de paramètres à prendre en considération, ou le nombre de données à traiter… » (Atlan, 1991, p. 18) ; le facteur de l'efficacité par rapport à la meilleure façon de résoudre le problème posé. « C'est par rapport au but fixé a priori qu'on juge de la valeur, de l'efficacité d'un programme par rapport à un autre » (Atlan, 1991, p. 19). Le système algorithmique, bien que complexe, possède une « finalité ». Le système naturel ne fonctionne pas pour résoudre une finalité qui lui serait extérieure. Au contraire cette finalité n'est pas connue a priori ; elle est interne au système, c'est-à-dire elle est « imposée par un métasystème dont celui-ci serait un composant » (Atlan, *ibid.*).

La complexité avec laquelle doit compter la planification territoriale a quelque chose à voir avec celle du système naturel. La prise en compte de cette complexité ne saurait se résoudre par une complexification des démarches de planification à travers la multiplication des analyses, la recherche de données toujours plus poussée, la construction d'observatoires ou de systèmes d'information géographiques. Il n'existe pas de *bonne solution* en la matière. La pratique même de l'urbanisme et de la planification est en effet fondée sur un paradoxe : son objet est de faire communiquer le monde de la *pensée* avec celui du *faire* alors que ceux-ci sont unis par un lien paradoxal : le premier monde cherche à *relever*[92] la complexité tandis que le deuxième monde tente de *réduire* la complexité. Dans le monde de la pensée, les notions d'efficacité et de performance n'ont pas véritablement leur place alors que dans le monde du *faire* la solution efficace et l'outil performant sont constamment recherchés. C'est dans ce sens qu'en tant que chercheur-praticien, passeur entre les deux mondes, nous sommes habités par une sorte de schizophrénie qui relie deux représentations de la complexité d'un territoire : la recherche de la complexité dans l'analyse scientifique et la quête de la simplicité dans la démarche pratique de l'urbanisme. Dans cette perspective, le concept de la complexité comme « système naturel » est un vecteur efficace d'interrogation et de débat. Il permet la confrontation – confrontation brute, certes – entre différents types de

[92] Gaston Bachelard note à propos de la formation de l'esprit scientifique : « Quand on cherche les conditions psychologiques des progrès de la science, on arrive bientôt à cette conviction que *c'est en termes d'obstacles qu'il faut poser le problème de la connaissance scientifique*. Et il ne s'agit pas de considérer des obstacles externes, comme la complexité et la fugacité des phénomènes, ni d'incriminer la faiblesse des sens et de l'esprit humain : c'est dans l'acte même de connaître, intimement, qu'apparaissent, par une sorte de nécessité fonctionnelle, des lenteurs et des troubles. » (Bachelard, 1969, p. 13)

représentations[93] d'un phénomène. C'est en interrogeant ces différences de représentation que nous tentons d'établir le lien entre le monde de la *pensée* et le monde du *faire* et ce à partir d'une grille de lecture de la planification par la *cohérence*, la *vision partagée* et la *temporalité*.

Concevoir la cohérence des territoires et gérer un rééquilibrage territorial fragile

Dans l'ensemble des pays développés, les notions de *cohérence* et de *cohésion* sont en vogue : la cohérence territoriale, la cohérence politique d'une part, la cohésion économique et la cohésion sociale d'autre part. La notion de cohérence renvoie généralement à « […] l'absence de contradictions et de disparités entre les parties d'un argument, d'une doctrine, d'un ouvrage » (Lalande 2006, p. 146) tandis que la notion de cohésion peut être définie par la « liaison des individus dans une société. » (Lalande, 2006, p. 147). Le Traité de Lisbonne, signé par les pays de l'Union Européenne, définit la « cohésion économique sociale et territoriale » par une politique qui vise « à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées »[94]. Répondre à ces enjeux de cohésion et de cohérence appelle de multiples réponses. Une planification qui vise à équilibrer les différences régionales passe selon Alain Motte par une planification stratégique spatialisée considérant les différentes échelles territoriales de la ville, du district, du département, de la province et de la région. Il s'agit dans l'exemple des Flandres, comme dans le cas de la planification régionale en Allemagne, évoqué par Marcus Zepf, d'une tension entre la *dispersion* et la *polarisation*. Les exemples italiens, présentés par Gilles Novarina, mettent en évidence les différentes attitudes par rapport aux relations entre la région et les autorités locales. Trois types de stratégies apparaissent à travers les études de cas : la *stratégie* de *résistance*, la *stratégie* de flexibilité et la stratégie de réforme. Ces exemples montrent l'importance de nouveaux outils de gouvernance au niveau territorial, c'est-à-dire au niveau inter-échelle entre la région et les entités spatiales plus

[93] Pour définir le terme de représentation, nous faisons référence à Edgar Morin : « La représentation est une synthèse cognitive dotée des qualités de globalité, de cohérence, de constance et de stabilité. […] La représentation est le produit d'un processus morphogénétique et synthétique qui la construit sous forme d'une image globale, immédiatement ressentie à la fois comme vision objective des choses réelles et comme appropriation subjective de cette vision objective (toute perception comporte un implicite "je perçois") » (Morin, 1986, pp. 106-107).

[94] Journal officiel de l'Union européenne, Titre XVIII, article 174, 2008.

petites. Dans une approche de planification intercommunale, le construit de la *région* acquiert une nouvelle importance en tant qu'espace vécu. La région urbaine est plus considérée comme un rassemblement de plusieurs territoires que comme un simple périmètre administratif. Ainsi, la région est perçue comme un territoire plus petit et plus proche des activités politiques, sociales et économiques de leurs habitants. Aujourd'hui, ces nouveaux territoires de cohérence font souvent l'objet de laboratoire d'expérience d'une gouvernance intercommunale et intrarégionale. Cependant, les instruments de planification, comme le montrent plusieurs études de cas européens, ne semblent pas encore en mesure d'articuler suffisamment la complexité des partenariats : les partenariats *public-public* – dans le cas français présenté par Gabriel Jourdan – et les partenariats *public-privé* dans le cas allemand décrypté par Johann Jessen et Heike Mayer. L'objectif de la cohérence territoriale fait donc appel à l'élaboration d'une vision d'ensemble ou plus concrètement d'un ensemble de représentations partagées.

Elaborer une vision partagée et fabriquer des narrations

Planifier les territoires consiste à se projeter dans un avenir, à créer des perspectives souhaitables et à esquisser un projet de société capable de se matérialiser en formes architecturales, urbaines et territoriales réadaptées et renouvelées. Les différents contributeurs de cet ouvrage montrent que l'élaboration de nouvelles visions territoriales ne peut plus être conçue par un petit nombre d'experts et que la qualité du processus de partage des représentations lui-même est un gage de la pertinence des visions émergentes. Cependant, la planification territoriale manque souvent d'images évocatrices de visions territoriales. Le concours « Grand Paris » cherchait à produire des visions urbaines pour un grand territoire métropolitain, les résultats de cette forme d'*Agon* moderne n'a pourtant réussi qu'à reproduire les représentations actuelles de la *métropole multipolaire*, de la *ville en réseau*, de l'*entre-ville*, ou de la *ville compacte*. A ce propos, l'hypothèse peut être évoquée que le manque de mobilisation et d'implication des acteurs locaux n'a pas permis de dépasser le cadre des doctrines urbanistiques actuelles. L'exemple de la planification territoriale dans la Ruhr, décrit par Klaus Kunzmann, montre l'importance de la fabrication de concepts visionnaires pour déclencher, encourager et provoquer un débat régional faisant apparaître des approches alternatives aux stratégies traditionnelles et aux politiques officielles de planification urbaine et régionale.

Dans ce sens, l'organisation du débat public et plus généralement la création d'une dynamique collective permet de faire surgir les matériaux d'une vision territoriale qui passe selon Alain Faure par le *ré-enchantement* de l'action publique. La médiation politique et la démocratie locale sont appelées à contribuer à mobiliser les acteurs de la société civile autour de l'incitation à la fabrication de nouveaux *récits*.

Accorder les temporalités et établir une logique d'intervention permanente

La manière dont les acteurs de la maîtrise d'ouvrage et les acteurs de la maîtrise d'œuvre organisent les temps du projet joue un rôle important dans la fabrication de ces récits. La temporalité du projet est souvent très fortement influencée par les temps politiques restrictifs (mandat du maire, opportunités ou limites budgétaires, etc.). Les temps de la concertation sont moins prévisibles et en général plus longs que ceux du projet purement technique. La problématique de la temporalité renvoie donc au paradoxe qui existe entre l'efficacité des dispositifs de planification et de réalisation du projet d'une part, l'efficacité des dispositifs de communication et de concertation de l'autre. C'est donc le problème de l'articulation entre le temps relativement *court et limité* du projet technique de planification d'une part et le processus *long et ouvert* du projet social et politique de l'autre. L'approche du *projet urbain* a constitué depuis les années 1990 un champ d'expérimentation de l'intégration des temporalités différentes et de transformation procédurale en processus plus itératifs et continus. Ce mode de fabrication des espaces urbains et de négociation entre acteurs peut-il instruire la planification à plus grande échelle ? Telle est la question posée par Paulette Duarte et Natacha Seigneuret qui présentent une approche par emboîtement de territorialités. Suivant une logique itérative et négociée, les protagonistes contemporains du projet urbain s'inspireraient des résultats de recherches et d'exemples produits dans les différents pays européens et contribueraient ainsi au perfectionnement des processus de conception. S'appuyant sur l'exemple de l'évolution de la planification territoriale en Angleterre, Stephen Hall souligne à ce propos la tension entre le contrôle de la planification au niveau régional par un système de gouvernance complexe et l'objectif de renforcer la négociation entre les différents acteurs. La difficulté d'articuler les processus de la planification et les stratégies de développement économique – qui ont leurs propres logiques et temporalités – renforce les logiques sectorielles et les interactions s'avèrent compliquées.

S'adapter aux nouveaux enjeux et aux nouveaux acteurs

Planifier la ville et ses territoires repose sur l'entremêlement de multiples enjeux : promouvoir une justice territoriale malgré une fragmentation marquée des territoires (A. Delpiano), valoriser et soutenir une ville créative et une qualité de vie pour ses habitants (J. Jessen et H. Mayer), gérer une ville mutable favorable à l'essor de clusters culturels (L. Andres et C. Ambrosino), penser et traiter les espaces intermédiaires dans un cadre flou d'action tant temporellement que spatialement (V. Fedeli), rechercher des périmètres adéquats (G. Jourdan) ou encore répondre aux paradoxes de la décroissance urbaine et d'espaces urbains rétrécissants (M. Schmitz).

L'ensemble des études de cas présentées dans cet ouvrage souligne la multitude des problématiques dont la planification doit traiter ainsi que la diversité des acteurs en présence. Les formes et les modes de gouvernance – à savoir les modes et pratiques de mobilisation et d'organisation de l'action collective (Cars *et al.*, 2002) – sont reformulés. Les collectivités territoriales, locales, régionales ou nationales sont au cœur du processus de décision dans le cadre des schémas de planification stratégique comme dans la *Città di Città* (V. Fedeli), le Plan territorial de coordination de la province de Bologne (A. Delpiano) ou encore le projet de LGV PACA (G. Jourdan). Néanmoins, elles ne sont pas les seules. De nouveaux acteurs, intermédiaires culturels, *acteurs transitoires* durant le *temps de veille* des friches urbaines (L. Andres), artistes et représentants de la classe créative (C. Ambrosino) participent de plus en plus à l'élargissement des sphères de l'action publique. Ils peuvent jouer, directement ou indirectement, un rôle important sur les orientations des stratégies de planification en particulier en matière de développement et/ou de régénération économique et/ou culturelle.

La conduite des projets de planification territoriale s'en trouve changée, car elle doit tenir compte de l'hétérogénéité et de la complexification des intérêts véhiculés par ces multiples acteurs. De nouvelles formes de négociation apparaissent au sein des processus de débat public (G. Jourdan) ou de coopération inter-institutionnelle (A. Delpiano). Ces enjeux de coopération et de négociation entre les acteurs publics et les acteurs privés sont au cœur de l'action publique, ils valorisent les partenariats publics-privés et confèrent aux acteurs privés une place majeure dans un système de planning comme celui de la Grande-Bretagne. Les territoires urbains, en tant qu'entités délimitées pour l'action publique et collective, sont ainsi des espaces de négociation (Gaudin, 2004), à l'échelle d'un quartier ou plus largement d'une commune, d'une communauté de communes ou d'une

région. La négociation débouche sur des compromis et des consensus qui s'élaborent à partir et grâce à l'élaboration de référentiels communs et partagés.

Construire de nouveaux référentiels ou adapter les référentiels existants

La planification territoriale se trouve confrontée à la mise en relation de référentiels parfois à première vue opposés. Les enjeux de croissance économique et de développement durable, évoqués par J. Jessen et H. Mayer, tendent à se heurter et à opposer un référentiel de marché (Muller, 1990) à un référentiel environnemental. Cette confrontation n'est pas récente. Elle remonte à la fin des Trente Glorieuses, période marquée par la montée en puissance du néo-libéralisme. S'opposant à l'interventionnisme étatique keynésien, le référentiel de marché prône des actions de régulation économique et sociale reposant sur des principes de concurrence, d'efficacité et d'évaluation et valorise les partenariats publics-privés. A contrario, le référentiel de durabilité est construit à partir de l'attention donnée depuis le 19e à la protection de la nature et par extension à la qualité de vie des populations et plus largement sur ses deux autres piliers : social et économique. Jusqu'au début des années 2000, le pilier environnemental du développement durable tendait à prévaloir sur les deux autres, tant et si bien que les objectifs de croissance économique et de préservation de l'environnement tendaient à être antagonistes. La réinterrogation récente des deux référentiels passe en quelque sorte par la réinterprétation des objectifs du développement économique d'une part et de définition plus précise des enjeux du développement durable d'autre part. Cette réinterrgoation récente est d'ailleurs en relation avec les objectifs de compétitivité régionale et de qualité de vie.

Ce constat peut aussi être appliqué partiellement vis-à-vis du référentiel émergent de ville créative. La montée en puissance des concepts de ville et de classe créatives sous l'influence des travaux de R. Florida (2002, 2004) a conduit à une valorisation des industries créatives comme source majeure de développement dans les grandes métropoles. Jusqu'à aujourd'hui, une césure importante existe entre le rôle des activités créatives dans les politiques de développement économique et de régénération urbaine d'une part et la recherche de mixité et de cohésion sociale de l'autre. L'économie créative fait l'objet d'un soutien de la part des collectivités publiques à partir de programmes et de projets (Pôle Média par exemple à Marseille dans le cadre

du projet Euroméditerranée), elle donne lieu à des reconquêtes culturelles de quartiers, qui sont ensuite soumis à un processus de gentrification : cas d'Hoxton à Londres (C. Ambrosino), mais aussi de Temple Bar à Dublin ou encore du « Creative Industries Quarter » à Sheffield. Les activités créatives, présentées parfois comme une sorte d'alternative au développement fondé sur les secteurs financiers et l'économie des services, ne ferait en fin de compte que conforter les processus à l'œuvre dans les grandes métropoles. La montée en puissance du référentiel de l'économie créative interroge d'autres référentiels tels que celui de la durabilité et particulièrement son volet social.

Du discours à la pratique : entre rigidité et flexibilité

Construire des stratégies de planification n'est pas chose facile. Les mettre en œuvre se révèle encore plus difficile, du moins tant que les législations mettront des obstacles sur le chemin qui conduit à la construction de nouvelles représentations et de nouvelles pratiques (G. Jourdan). Un consensus en apparence au moins existe quant à l'importance des usages temporaires dans la régénération des friches ou des territoires en déclin, sur la nécessité de fonder sur la résilience urbaine les nouvelles politiques urbaines, sur l'obligation de construire des projets qui tiennent compte de la réversibilité des territoires (Colloque de Cerisy, 2010). Nombreux sont par ailleurs les acteurs qui plaident pour un entremêlement toujours plus poussé des champs disciplinaires (vis-à-vis des problématiques du changement climatique par exemple) dans la manière de concevoir la ville de demain. Mais de telles intentions ne conduisent pas nécessairement aux transformations attendues des formes d'action publique et de planification territoriale.

Si certaines expériences abordées dans ce livre insistent sur les difficultés à modifier des modes de faire fondés par exemple sur les nécessités d'une maîtrise de la croissance urbaine (cf. à ce propos l'article de M. Schmitz qui met en lumière les problèmes que pose l'émergence d'une ville rétrécissante dans la programmation et la gestion des réseaux urbains), d'autres témoignent de la capacités de certaines collectivités publiques à se saisir de nouvelles thématiques et à s'appuyer sur de nouvelles configuration d'acteurs pour construire des actions ou des projets (cf. articles de C. Ambrosino et de L. Andres sur l'impact de la création d'activités culturelles sur les processus de régénération urbaine). Préfigurés de manière singulière et ponctuelle par certains groupes d'acteurs (artistes en particulier), au travers d'univers de travail et de rapports à l'espace bien particulier, mis en œuvre ou repris

en main par les acteurs décisionnaires, à des échelles plus vastes, les usages temporaires de l'espace tendent à se développer comme outils et alternatives au renouvellement des villes européennes. Dans un contexte de crise économique qui appelle à la conception de nouveaux modèles d'action, une piste se dégage donc. Dès lors, planifier les territoires invite à lire avec un œil nouveau les territoires, à en imaginer les transformations possibles et à proposer l'organisation spatiale la plus à même d'accueillir ces changements. Planifier oblige également à la nécessité de transcrire une complexité sociale et territoriale en une suite articulée d'interventions et d'actions et à associer rationalité de l'analyse scientifique et faisabilité des actions et projets. Face à la complexité des questions et des problèmes à traiter, la voie de la sagesse n'est-elle pas l'élaboration d'un nombre limité de *key issues* et d'établir ainsi une convergence entre les problèmes à traiter et les moyens disponibles. Planifier oblige en permanence à inventer : l'impératif du développement durable conduit aujourd'hui professionnels et politiques à raisonner en termes d'articulation urbanisme/transport, de renouvellement des tissus urbains, d'organisation multipolaire, de corridors écologiques et de système du vert. Ces nouveaux référentiels conduisent à mettre l'accent sur des espaces (les voies rapides et les boulevards, les friches, les centres périphériques, les espaces naturels) qui étaient jusque-là au mieux considérés comme des interstices au pire comme des délaissés et qui deviennent aujourd'hui le support pour construire et reconstruire des formes renouvelées de planification territoriale. Gérer la complexité des territoires rappelle que toute action de planification devrait laisser une place à la spontanéité et à la flexibilité nécessaire à la construction de l'avenir dans un monde incertain.

Bibliographie

Atlan H. (1991) « L'intuition du complexe et ses théorisations », in Fogelman Soulié F., *Les théories de la complexité. Autour de l'œuvre d'Henri Atlan*, éditions du Seuil, Alençon, pp. 9-42.

Bachelard G. (1969) *La formation de l'esprit scientifique*, Librairie Philosophique J. Vrin, Mayenne, 257 p.

Coaffee J. (2005) « "Shock of the New" : complexity and emerging rationales for partnership working », *Public Policy and Administration*, 20(3), pp. 23-41.

Coaffee J. et Healey, P. (2003) « My voice, my place : Tracking transformations in urban governance », *Urban Studies*, vol. 40, nº 10, pp. 1979-1999.

Florida R. (2002) *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, Basic Books, New York, 416 p.

Florida R. (2004) *Cities and the Creative Class*. Routledge, New York/Londres.

Gaudin J.-P. (2004) *L'action publique. Sociologie et politique*, Dalloz-Sirey, 242 p.

Lalande A. (2002) *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, PUF, collection Quadrige, Paris.

Morin E. (1986) *La méthode. III. La connaissance de la connaissance*, collection Points, éditions du Seuil, 249 p.

Muller P. (1990) «Les politiques publiques entre secteurs et territoires», *Politique et Management Public*, n° 3, pp. 19-33.