



DEMAIN LA VILLE
DE STAD VAN MORGEN
THE CITY OF TOMORROW

International colloquium
on the future of cities

Colloque international
sur le devenir des villes

Internationaal colloquium
over de toekomst van steden

19 & 20 / 11 / 2007 - Brussels



U
n
i
v
e
r
s
i
t
y
o
f
G
h
e
n
t
s
r
d
u
g
s
s
o

This Cahier is published by the / Ce Cahier est édité par le / Dit Cahier wordt uitgegeven door het:

Regional secretariat for urban development

Secrétariat régional au développement urbain (Srdu)

Gewestelijk secretariaat voor stedelijke ontwikkeling (Gssso)

Boulevard Adolphe Maxlaan 13-17 / b4 – Bruxelles 1000 Brussel

T +32 2 500 36 36 F +32 2 500 36 39 – www.srdu.be / www.gssso.be



The Colloquium "The City of Tomorrow" is organized by the Regional secretariat for urban development
on the initiative of Charles Picqué, Minister-President of the Brussels-Capital Region

Le Colloque « Demain la Ville » est organisé par le Secrétariat régional au développement urbain,
à l'initiative de Charles Picqué, Ministre-Président de la Région Bruxelles-Capitale

Het Colloquium "De Stad van morgen" wordt op initiatief van Charles Picqué, Minister-Voorzitter
van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, georganiseerd door het Gewestelijk Secretariaat
voor Stedelijke Ontwikkeling

This Cahier can be downloaded in PDF version from the website www.thecityoftomorrow.be

Ce Cahier peut-être téléchargé au format PDF sur le site Internet www.demainlaville.be

Dit Cahier is ook beschikbaar in PDF-formaat op het website www.destadvanmorgen.be

Dépôt legal / Wettelijk depot : D/2007/10.645/3

Editeur responsable / Verantwoordelijke uitgever:

Luc Maufroy, bd Adolphe Maxlaan 13-17 / b4, Bruxelles 1000 Brussel

Sommaire

1 Introduction	5
Un colloque international	7
2 Territorialité et gouvernance	11
Programme du colloque	25
3 Réflexions pour la ville de demain	29
Séance plénière [Ouverture]	31
Les territoires et les politiques publiques au prisme de la complexité : quelques éléments de réflexion	35
Pascal ROGGERO	
Atelier 1: La mixité urbaine et la cohérence territoriale	41
Groupe de travail 1.1: Mixité ! Oui, mais quelle mixité ?	45
Jacques DONZELOT	
Groupe de travail 1.2: De l'observation territoriale au développement de projets	51
Alessandro BALDUCCI	
Groupe de travail 1.3: Gouvernance participative: le défi des processus de création de politiques pluralistes	59
Artur da ROSA PIRES	
Atelier 2: La discrimination territoriale	63
Groupe de travail 2.1: Intelligence territoriale, pour un territoire apprenant	67
Philippe HERBAUX	
Groupe de travail 2.2: Entre démocratie et maîtrise des politiques: le management des échanges dans des régions métropolitaines	75
Frank HENDRIKS	
Groupe de travail 2.3: Des projets urbains de qualité: solutions spécifiques versus génériques	85
Josep ACEBILLO	
Atelier 3: Les projets urbains structurants	89
Groupe de travail 3.1: L'enjeu de l'innovation sociétale et de la communication dans les projets urbains structurants	93
Joël GAYET	
Groupe de travail 3.2: Innovation et gestion durable	97
Yvonne RYDIN	
Groupe de travail 3.3: La valeur ajoutée d'une Agence d'urbanisme dans une opération structurante d'aménagement	101
Christian BRUNNER	
Séance plénière [Conclusion]	107
Espaces et flux dans l'Europe du 21 ^e siècle	109
Professor Sir Peter HALL	

1

Introduction

La préparation du Colloque «Demain la Ville» est le fruit d'un travail collectif.

Parmi les membres du Cabinet du Ministre-Président et du Srdu, ont plus particulièrement contribué à sa mise en œuvre: Frédéric Raynaud, Thomas de Béthune, Dirk Van de Putte, Luc Maufroy, Céline Mouchart, Caroline Piersotte, Laurence Lewalle, Jean-Claude Van Hoorenbeeck, Sophie Goeminne, Pierre Dejemeppe, Julie Lumen et Matthias Derdeyn.

Qu'ils en soient remerciés.

Nos remerciements vont également à l'ensemble des personnes qui prendront la parole les 19 et 20 novembre et qui ont bien voulu apporter contribution écrite en vue d'introduire les thèmes du Colloque.

Un colloque international

Les 19 et 20 novembre 2007, Bruxelles vit à l'heure de la réflexion sur l'avenir des villes au 21^{ème} siècle.

A l'initiative du Ministre-Président Charles Picqué, le Secrétariat régional au développement urbain (Srdu) organise un colloque international intitulé «Demain la Ville».

Ce colloque a pour ambition de prospecter les enjeux auxquels les métropoles de petite ou moyenne taille (comme Bruxelles) doivent faire face. Il s'agit de dépasser les cadres classiques de la gestion publique, sans pour autant quitter un certain pragmatisme.

L'organisation de ce colloque s'inscrit dans un contexte qui a incité les experts à déclarer le 21^{ème} siècle, le siècle de l'urbain. Actuellement, plus de la moitié de la population mondiale vit «en ville». En 1900, la population urbaine n'était que de 10%. En 1950, elle atteignait 30%. D'après les Nations unies, ce chiffre grimpera au-dessus des 60% en 2030. Un pourcentage déjà largement dépassé en Europe, puisque nous sommes aujourd'hui plus de 75% de citoyens urbains. Il n'est donc pas exagéré de dire que l'avenir de l'humanité se joue en grande partie autour de la question urbaine.

La concentration urbaine cristallise les tensions, tout en s'imposant comme le lieu d'expression de la démocratie. Si le monde est en mutation et que son évolution influe sur la structure urbaine (développement des réseaux, étalement de l'espace bâti, désindustrialisation, cosmopolitisme,...), il est évident que ce sont les villes qui sont les vitrines et les moteurs du changement social.

Quel sera le cadre de développement de la ville de demain en matière d'activité économique et d'emploi, de mobilité, d'espaces verts, de cohésion sociale, de qualité urbanistique et architecturale? Mondialisation, mixité urbaine, discrimination territoriale, marketing urbain, innovation et gestion durable, projets urbains structurants, gouvernance, rôle de l'Etat, des Régions et des acteurs privés... Autant de mots clés qui appellent aujourd'hui à une réflexion de fond sur l'avenir de la ville.

Rehaussé par la participation d'intervenants européens de renom, ce colloque permettra de dégager des pistes pour évoluer avec plus d'assurance dans le contexte - souvent contradictoire - des nouveaux enjeux sociaux, économiques et politiques.

Un colloque pour préparer l'avenir urbain : analyse d'un contexte

Plus de 15 ans après l'implantation d'un cadre réglementaire et le lancement d'une politique de planification et de revitalisation urbaine par la Région de Bruxelles-Capitale, il convient d'en faire le bilan. Il s'agit aussi, et peut-être plus encore, d'appréhender, dès aujourd'hui, les futurs grands enjeux auxquels Bruxelles doit faire face.

Bruxelles, plusieurs fois «capitale», est aussi une Ville-Région composée de 19 autorités locales. Le cadre institutionnel y est parfois complexe : les politiques de la ville, menées par les acteurs locaux, régionaux, communautaires et fédéraux se juxtaposent souvent et s'entrecroisent parfois.

Par ailleurs, la Région de Bruxelles-Capitale est confrontée à une certaine dualisation de sa population sur le plan socio-économique, alors que son PIB par habitant est un des plus élevés d'Europe.

La création de la Région de Bruxelles-Capitale résulte d'un long débat institutionnel qui mène trop souvent à considérer sa complexité décisionnelle comme le seul frein à une gestion territoriale adéquate.

Il est donc pertinent d'engager une démarche prospective quant à l'évolution urbaine et de réaliser un bilan comparatif, à l'échelle européenne, de certaines politiques et expériences en matière de planification et de revitalisation urbaine.

Désormais, on assiste partout en Europe à un positionnement des grandes villes. Les experts et les acteurs urbains replacent l'étude des grandes métropoles et des réseaux internationaux au premier plan de leurs travaux scientifiques et/ou politiques. Les nombreuses études analysant les structures urbaines et les diverses analyses comparatives des grandes villes européennes en témoignent. La Commission européenne est un exemple d'institution qui, via ses compétences en matière de politiques régionales et d'environnement, montre un intérêt croissant à l'analyse comparative et évolutive du développement des villes européennes, tout en appuyant les démarches participatives via l'organisation de réseaux d'échange de bonnes pratiques.

Cet intérêt pour l'évolution urbaine est révélateur d'un enjeu de société marqué par la prépondérance des centres urbains dans l'organisation de l'économie mondialisée et caractérisé par un renforcement des fonctions décisionnelles au sein des villes. Toutefois, la situation est plus complexe et même contradictoire, puisque ce renforcement ne réduit pas pour autant l'emprise spatiale urbaine qui semble parrallement se diluer de plus en plus en dehors, dans des espaces parfois virtuels.

Cette évolution incite à connaître les atouts et les handicaps des métropoles dans un contexte de concurrence mutuelle. Ce contexte force à reconsiderer certains principes fondateurs de la gestion urbaine développés dans les années 50-70. Pour éviter une approche uniquement formaliste, esthétisante ou curative de la question urbaine, il convient d'ancrer la réflexion sur le mode de production spatiale.

Il ne s'agit pas seulement d'analyser les principes fondateurs à la base des politiques de l'aménagement du territoire et de la revitalisation urbaine, qui ont pu conduire à la séparation des fonctions et à la ségrégation territoriale. Il faut également revisiter les arguments utilisés pour étayer les critiques et les propositions alternatives faites à l'époque.

Cela ne veut pas dire que les visions et les raisonnements de maîtrise socio-économico-culturello-spatiale développés antérieurement sont nécessairement à mettre au placard de l'histoire. Par ailleurs, les analyses critiques des conséquences dues à la production spatiale de l'ère fordiste sont peut-être encore fort utiles, mais elles n'apporteront pas de réponse suffisante aux défis auxquels il faut faire face dans un contexte structurellement différent.

Comme elles se cantonnent généralement aux paradigmes fondateurs du fordisme (eux-mêmes issus des modes de gestion des conflits liés aux modes de production industrielle) ces analyses critiques se résignent trop souvent à la défense ou au maintien des retombées sociales et culturelles, ainsi qu'à une approche généralement curative de la ségrégation sociale.

La mondialisation économique, caractérisée par une profonde et violente mutation du capitalisme industriel vers le capitalisme financier, force toutes les composantes de la société civile et l'autorité politique à envisager la recherche de nouveaux paradigmes permettant d'interpréter les phénomènes de développement sociétaux, dans les villes en particulier.

L'économie mondialisée semble privilégier une production spatiale en réseaux métropolitains pour créer une cohérence et une régulation supra-nationale (certains parlent même de «cohérence post nationale»). Les stratégies des grandes villes se développent, au moins partiellement, en dehors des cadres de référence nationaux. Le fonctionnement en réseaux presuppose que les protagonistes du développement urbain disposent de moyens d'autorégulation qui peuvent, jusqu'à un certain point, se passer de l'intervention des structures publiques, dans un contexte où la mondialisation (ou la globalisation économique) a engendré une considérable accélération de la productivité marchande qui prend peu en compte la situation sociale des individus.

Ce nouveau cadre a donc souvent mis à mal l'autorité de l'Etat. Une complexité croissante des processus d'élaboration et de gestion des politiques territoriales en a été la conséquence et ce, tant aux différents niveaux internes de l'organisation de l'Etat qu'au niveau des instances transnationales et supra-nationales.

La mondialisation a un impact sur la vie quotidienne et est caractérisée par une certaine opacité. Les mécanismes de régulation de la mondialisation sortent de l'environnement traditionnel de l'Etat et des organisations intergouvernementales. Pour redonner du poids au rôle régulateur de l'Etat, et dès lors retrouver le principe directeur de toutes politiques publiques, c'est-à-dire la défense de l'intérêt général, il s'agit de mieux appréhender les mécanismes de transferts d'autorité qui sont en jeu. Sur quoi portent-ils? Comment procèdent-ils? Au bénéfice de qui s'effectuent-ils et sur base de quelles garanties?

Plus que jamais, l'action publique territoriale est confrontée à des problèmes dont le traitement dépasse le cadre d'une seule organisation et à l'éclatement des sphères d'action. Cette réalité se fait encore plus pressante sur les centres urbains des métropoles. Aux prises avec un accroissement de la différenciation des contextes socio-économiques et de l'incertitude par rapport au futur, ces centres urbains doivent également s'adapter à la complexification des procédures de décision et à la complexité des problèmes à résoudre¹. Ils doivent également prendre en compte les objectifs de territorialisation et d'institutionnalisation de la gestion publique prévues par les instances supra-nationales et nationales.

Plutôt que de se laisser emparer par un sentiment d'impuissance face à ces évolutions, il est plus indiqué d'analyser la question urbaine dans la perspective conjointe de la mondialisation de l'économie (mais en parallèle avec celle de l'action humaine) et de la mobilisation territoriale (locale) d'une métropole, même si elle est de petite taille comme Bruxelles.

La mise en phase simultanée des tendances exogènes (mondialisation) et endogènes (mobilisation locale) permet d'envisager de dépasser les contradictions (qui pourraient naître d'une potentielle concurrence des différents niveaux d'intervention) ou à tout le moins, de les appréhender, afin d'ouvrir la voie à la maîtrise des risques. Il ne s'agit donc pas d'établir des modèles urbanistiques dans des situations changeantes (trop de risques d'échec) mais de définir des stratégies qui prennent en compte les événements et les risques (mise en place de stratégies prospectives).

La compréhension et l'évaluation de la complexité urbaine ne seront envisageables que si l'on dépasse une perspective «classique» de la question urbaine. Il convient d'envisager une méthode intégratrice qui permette de diagnostiquer les nouveaux enjeux auxquels doit faire face la cité.

Néanmoins, les scientifiques demeurent majoritairement imperméables à la pensée complexe². Il n'existe à ce jour pas de paradigme scientifique correspondant à la définition de Robert Delorme, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de «système articulant fondements, méthode, cadre théorique et mises en œuvre empirique type, constituant les points d'appui exemplaires de l'appartenance à la communauté scientifique et de la reconnaissance entre pairs»³.

La gestion urbaine ne peut, en effet, se réaliser sans un diagnostic global des processus décisionnels en cours, qui se fonde sur une référence systémique à la mondialisation mais qui intègre néanmoins un repositionnement relationnel entre les Etats-Nation, les Régions et les centres urbains, et qui se redéfinit avec plus ou moins de succès dans de vastes réseaux.

La pluralité des visions et des angles de vue, la recherche des tendances concomitantes ou superposées incitent à appréhender l'émergence d'une nouvelle «signification» à bon nombre de pratiques.

Cette approche deviendra mobilisatrice si elle permet de réduire les ruptures sociales et d'envisager une perspective de véritable cohésion sociétale pour les métropoles, tant dans les centres qu'en périphéries.

Si cette réflexion de la complexité de la question urbaine doit encore être affinée, elle doit toutefois évoluer pour éviter de se retrancher dans des positions exclusivement académiques, administratives et techniques, ou encore corporatistes.

Cette réflexion tente de situer l'action des collectivités territoriales dans le contexte de l'action publique. Elle prend donc en compte une série de défis pour définir l'avenir du développement urbain. Ces défis s'articulent avant tout autour de la gestion de la complexité des systèmes d'action locale qui résulte de la multiplicité des acteurs, de leurs relations et des régulations mises en oeuvre pour en corriger les dysfonctionnements⁴.

Le principe de l'égalitarisme en démocratie exige que la mobilisation territoriale et la cohésion sociale soient posées comme deux principes qui se complètent réciproquement.

En créant les conditions de la mise en valeur des relations entre la mobilisation territoriale et la cohésion sociale, le colloque devrait également permettre d'envisager la relance du chantier de l'inclusion sociale et de proposer, de la sorte, des pistes qui permettraient de corriger les inégalités inhérentes à la «résurgence du capitalisme des plus aptes»⁵, afin de trouver des solutions pour les indispensables investissements sociaux de la «Ville sociale active».

A l'heure où la Région prépare le Plan de Développement International (PDI) de Bruxelles, il s'agit d'appréhender et de prendre en compte la complexité des enjeux de sorte que chaque partie intéressée puisse trouver la grille de lecture au niveau qui lui convient. A côté des politiques de revitalisation des quartiers, le PDI est le cadre du futur développement urbain et social de Bruxelles. Outre la création d'infrastructures dignes d'une capitale de l'Europe, l'émergence d'une dynamique événementielle et d'image sur la globalité du territoire, l'enjeu sera de développer de manière cohérente des zones stratégiquement importantes pour l'avenir de la ville dans toutes ses composantes sociales et économiques.

Finalement, le colloque abordera un thème souvent discuté : l'enjeu de la gouvernance efficace au service de la ville, de ses habitants et de son environnement. C'est pourquoi, le colloque ne sera qu'une première étape dans la réflexion, puisque des «focus groupes» suivront et aborderont les thèmes de la «gouvernance» et de la «territorialité» pour envisager un nouvel avenir au développement de Bruxelles en tant que ville.

¹ P. Duran, *Penser l'action publique*, LGDJ, Coll. Droit et société, Paris, 1999.

² Pascal Roggero, *De la complexité des politiques Locales*, L'Harmatan, Pratiques de la systémique, Paris, 2005, p. 220.

³ R. Delorme, *Vers une modélisation intégrative de la complexité*, Communication au Colloque de Cerisy, juin 2006, <http://www.mcxaporg/docs/cerisy/a9-3.htm>.

⁴ Voir Pascal Roggero, *De la complexité des politiques Locales*, L'Harmatan, Pratiques de la systémique, Paris, 2005.

⁵ Lester Thurow, *The Future of Capitalism*, 1996.

2

Territorialité et
gouvernance

Territorialité et gouvernance

Les dynamiques territoriales connaissent des évolutions importantes. Il n'existe pas, à ce jour, de paradigme scientifique validé, capable d'appréhender l'évolution territoriale métropolitaine ou l'évolution des conurbations unifiées par des trames urbaines (comme dans le Nord-Pas-de-Calais / RandstadHolland / Ruhr¹). Il suffit de voir le nombre de définitions, leur disparité, voire la confusion dans les interprétations des phénomènes urbains liés au territoire.

Etant donné l'importance de l'enjeu de la territorialisation des politiques, il est étonnant que ce phénomène n'ait pas fait plus souvent l'objet d'analyses scientifiques. Cela se traduit par un manque de littérature sur les politiques territorialisées et a fortiori sur la comparaison des pratiques appliquées dans les différents pays d'Europe. De plus, cette comparaison est rendue opaque par les différences des cadres administratifs et réglementaires, nationaux et infra-nationaux. Le manque de repères scientifiques directement utilisables pour produire une analyse sur la territorialisation des politiques incite à la placer dans un contexte global et à construire une ébauche méthodologique prenant en compte la complexité de la gouvernance territoriale.

La mondialisation économique entraîne une profonde mutation de la production spatiale et met la conception de la territorialité au centre du débat de la question urbaine. Il ne s'agit pas de donner une description de la territorialité: cela ne permettrait pas en soi de comprendre le concept, pas plus que la définition du territoire ne donnerait un levier pour l'expliquer ou que la description de l'évolution physique de la ville pourrait expliquer les phénomènes urbains.

Pour dépasser le simple constat du changement de la perception territoriale, il faudra d'abord mettre la territorialité en relation avec l'évolution du mode de production spatiale que génère l'économie mondialisée (sans tomber toutefois dans un quelconque économisme). C'est l'analyse liée à l'activité humaine, et plus particulièrement aux phénomènes sociaux structurants (culturels, sociaux et économiques), qui permet de comprendre la production spatiale et de donner un sens à l'usage humain de l'espace.

La mondialisation a fait émerger des processus de «déliance / reliance» dans les relations socio-économiques territoriales. Les analyses de ces phénomènes ne sont pas univoques. Il est toutefois possible, en prenant le recul nécessaire sur les pratiques quotidiennes, de dégager un consensus sur les enjeux, même s'il convient d'y apporter certaines nuances importantes et d'avoir conscience que les remèdes aux problèmes ne font pas l'unanimité. La mise en contexte de cette mondialisation, au niveau du territoire, doit déboucher sur des repères qui permettront d'indiquer les équilibres à trouver entre les différentes sphères de décision.

Ces indications permettront de poser le cadre d'analyse pour aborder les nouvelles relations sociales et économiques au sein des territoires dans un contexte de globalisation, c'est-à-dire de mieux appréhender l'interaction de l'économie mondiale avec l'évolution socio-économique locale (exprimée de manière simplificatrice par le terme «Global Location» ou «Glocalisation»), notamment dans le cas des villes européennes, et plus particulièrement de Bruxelles.

Les nouvelles perceptions de la territorialité entraînent également des glissements dans la conception des relations entre les structures institutionnelles. Le point sur «*la mondialisation et les relations des structures institutionnelles*» épingle les conséquences majeures de la mondialisation sur la cohérence et la qualité de la gouvernance territoriale. Il s'agit notamment de mener une réflexion sur la manière d'assurer la cohérence des politiques afin de permettre une meilleure «gouvernance (inter) sectorielle» qui permette également d'assurer la cohérence de la «gouvernance territoriale». L'implication de différents niveaux de pouvoirs dans cette gouvernance territoriale demande également une vérification régulière de l'adéquation entre la définition du territoire, imaginée par le pouvoir local, avec les nouveaux concepts sur la territorialité.

L'action locale est comprise dans les termes retenus par le programme d'actions transversales de l'agenda 21 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement². Elle concerne les collectivités territoriales quelle que soit leur échelle. Les collectivités agissent en fonction de leurs compétences (des champs thématiques), du contexte local, de leurs moyens et de leurs ambitions (la volonté politique).

Les politiques territoriales et la territorialisation des politiques posent en même temps le problème de «*la cohérence de la mobilisation des acteurs et de la gouvernance territoriale*». Diagnostiquer les atouts et les défis des zones métropolitaines, ou souligner la capacité des acteurs urbains d'intensifier les actions en matière de densification relationnelle dans les zones de concentration urbaine, ne suffisent pas pour assurer une bonne gouvernance. La réussite du projet territorial dépend également de la capacité des parties concernées à assurer la subsidiarité entre les niveaux de pouvoir et la cohérence globale des politiques qu'elles mènent. La cohérence des politiques, des outils et des acteurs passe donc par la validation des objectifs stratégiques communs qui transcendent les différents niveaux de pouvoirs et par l'engagement de chacun d'entre eux sur les moyens à mettre en œuvre. Or, il sera démontré que la territorialisation d'une part et l'institutionnalisation de la gestion publique territoriale d'autre part, changent les modalités de l'action publique. Ces nouvelles modalités complexifient l'opérationnalisation et conduisent à un accroissement de la différentiation et de l'incertitude³ par rapport au futur. Dans la ligne de Pascal ROGGERO, il sera proposé d'aborder la complexité de l'action publique territoriale, action qui «est confrontée à l'existence de problèmes dont le traitement dépasse le cadre d'une seule organisation, à l'éclatement des sphères d'action et de décision et à la complexité des problèmes à résoudre»⁴

Par ailleurs, la répartition territoriale inégale du développement entraîne une ségrégation spatiale. Cette ségrégation spatiale est apparue durant les années 60 dans les régions et les zones qui n'ont pas participé au développement de la période fordiste. C'est d'ailleurs dans ces territoires qu'ont été menés, avec succès, les premiers projets de développement endogène (par le développement de projets dans des poches d'activités ou à partir d'une spécificité locale). Enfin, l'économie mondialisée a entraîné des glissements dans l'organisation spatiale, où les centres métropolitains reprennent une place prépondérante. Les développements à l'échelle mondiale renforcent la ségrégation spatiale, phénomène qui a des conséquences importantes sur les chantiers de la cohésion sociétale. Il est donc important de vérifier les pistes qui permettraient de remédier aux inégalités inhérentes au retour du «capitalisme des plus aptes», notamment en vérifiant comment les nouvelles conceptions de la territorialité sont ou peuvent devenir un levier d'une dynamique urbaine équitable.

Un colloque ne sera pas suffisant pour analyser la complexité des phénomènes qui régissent les politiques territoriales et la territorialisation des politiques. Il semble toutefois indispensable de mener un débat autour de cette problématique complexe, en privilégiant une approche systémique plutôt qu'une analyse factuelle.

Pour éviter l'approche purement factuelle, il convient également de placer l'évolution des territoires dans un contexte plus global. Ce contexte implique l'observation des phénomènes, mais également l'observation des valeurs et des critères utilisés pour les analyser. Enfin, il s'agit de proposer des adaptations afin de pouvoir construire un modèle de gestion urbaine le plus rationnel possible, à partir des réalités et des dynamiques sociétales.

Les politiques territoriales et la territorialisation des politiques seront donc abordées sous trois angles :

> **Celui de l'enjeu de la territorialité dans l'évolution contemporaine des rapports socio-économiques et politiques.**

Il s'agit de l'analyse des causes des développements et des changements qui s'opèrent dans la société (les conditions d'existence réelle des hommes et des femmes, et leurs rapports sociaux) et qui définissent l'évolution des processus territoriaux en milieu urbain. Cette analyse doit permettre d'évoluer avec plus d'assurance dans le contexte - souvent contradictoire - des nouveaux enjeux sociaux, économiques et politiques, et surtout de mieux appréhender le rôle des structures (armatures) urbaines et les positionnements relatifs entre les villes dans la société contemporaine.

> **Celui des conséquences de la complexité des politiques territoriales pour la gouvernance institutionnelle et participative, dans un contexte d'effacement de la hiérarchie entre les pouvoirs.**

En faisant le lien entre l'enjeu de la territorialité dans l'évolution sociétale et l'approche systémique de la complexité territoriale, ce colloque tente de montrer que des processus de reliance territoriale permettent d'espérer de mener à bien la construction de nouvelles bases de cohésion.

> **Celui du système d'action complexe appliqué à un territoire comme base d'analyse de la dynamique urbaine.**

Le colloque sera l'occasion d'identifier la systémique des processus qui développent des projets communs au sein d'un même territoire et de mettre en évidence les types d'«agencements» informels et formels, ainsi que leur interdépendance. Il s'agit d'analyser les politiques territorialisées en appliquant le cadre d'analyse

de la pensée complexe, telle que développée par Edgar Morin : observer les situations sociales et les systèmes sociaux qui en résultent dans une perspective dialogique⁵, récursive⁶ et hologramatique⁷. Comme le professeur Daniel Filâtre l'indique, « *la différenciation des choix opérés, les alliances, les formes de délibération du projet, le poids des identités locales et des modes d'appartenance, les processus de leur affirmation (...) conduisent à penser l'action des villes autrement* »⁸. Les actions et les politiques qui agissent sur un territoire nécessitent d'être étudiées à partir de leur mise en œuvre, en déterminant les acteurs et en analysant les actes qui les concrétisent et les systèmes d'actions qui les inscrivent dans le temps.

L'enjeu de la territorialité dans l'évolution contemporaine des rapports socio-économiques et politiques

Après une longue bataille idéologique, entamée à la fin des années 30, la pensée néo-libérale est devenue hégémonique dans les années 80. Cette vision du monde a été résumée en 1999 dans le « consensus de Washington »⁹. John Williamson y regroupe, en dix commandements programmatiques¹⁰, tout ce qu'il considérait comme le consensus actuel entre le Congrès des Etats-Unis, le FMI, la Banque mondiale et d'importantes « fabriques à penser »¹¹. La mise en pratique généralisée de cette vision est généralement attribuée au Président des Etats-Unis, Ronald Reagan, et au Premier Ministre de Grande-Bretagne, Margaret Thatcher, lorsqu'ils ont pu imposer à leur pays respectif l'acceptation politique de préceptes ultralibéraux, à l'occasion de la rupture de l'onde dépressive dans l'ensemble des économies des pays du bloc soviétique.

Intérêts socio-économiques versus intérêts financiers

Les mouvements des capitaux sont libres des contrôles des nations, ce qui permet leur regroupement dans des institutions opérant à l'échelle mondiale (les grandes banques financières internationales, les fonds de pension, les fonds spéculatifs, ...). Mais c'est sans doute plus encore l'évolution réelle de l'organisation des entreprises multinationales qui a permis la montée de l'économie mondialisée. D'une part, la libéralisation des capitaux, la suppression des contrôles des changes et la libéralisation des cours des devises se sont organisées au moment où l'usage de l'informatique permet d'organiser l'économie en un réseau extrêmement dense qui permet de vivre le monde comme une unité en temps réel¹².

D'autre part, le capitalisme financier, comme tout système de pouvoir, impose sa logique aux Etats et ce, à tous les niveaux.

Précédemment, la logique du système Fordiste avait débouché sur une situation où les salaires et les profits se nourrissaient mutuellement et où Syndicats et Patrons avaient chacuns objectivement besoin les uns des autres pour développer l'économie et l'emploi en faisant émerger un cercle vertueux¹³. Les acquis se basaient sur des principes d'équité et de solidarité sociale construits à partir de la convergence des intérêts des grandes composantes de la société. Cette convergence a permis de négocier des accords entre parties, que les Etats coulaient dans des lois-cadres. L'économie rencontrait la société et un contrat social était clairement identifié¹⁴.

Aujourd'hui, l'intérêt financier ne se nourrit pas de l'amélioration des autres composantes de l'activité économique : une certaine catégorie d'« agents » tente de s'approprier l'intégralité des gains de productivité au détriment des autres acteurs. Il est évident que l'augmentation des autres revenus, que ce soit celui du salaire ou celui de l'investissement productif, ne feront pas croître les dividendes de l'actionnaire. Ce qui fait dire à René Passet : « *plus on donne aux salariés moins on distribue de dividendes; plus on investit dans l'investissement productif, plus dans l'immédiat, on est obligé de serrer la vis aux dividendes. Le prélèvement social vient en déduction du dividende. L'économie dominée par les intérêts de la finance (= le revenu dominant), se trouve donc dans un cercle vicieux, celui d'une situation de conflits permanents dans nos nations où l'une des clés des grands problèmes économiques et sociaux à résoudre est le fait du partage. A l'interdépendance et à la solidarité se substitue le conflit. Le temps de la finance n'est pas le temps de l'économie ni le temps de la nature avec laquelle l'économie doit composer* »¹⁵.

Dans le contexte d'une économie mondialisée, le maintien des acquis sociaux ne peut-être envisagé que sous la condition que les territoires restent suffisamment compétitifs et qu'ils parviennent à générer des mécanismes de solidarité en termes d'organisation des échanges, de rapports au pouvoir et de mécanismes de redistribution des revenus. En faisant référence à Jürgen Habermas, Bruno Liebhaberg dit qu'*«il ne s'agit pas de courir après les effets du capitalisme mondial, mais bien de travailler en amont sur le système de production, sur l'éducation etc., afin de générer des égalités au lieu de produire des inégalités»*¹⁶.

L'avantage comparatif d'une société ne se trouve pas uniquement dans sa capacité d'inventer et de produire, mais aussi dans la création d'un environnement qui peut embrasser ces changements et qui peut en extraire une valeur maximale.

C'est dans la mesure où la société d'innovation n'est pas associée à une technologie précise, qu'il est plus adéquat de parler de «société d'innovation» que de «société d'information» ou de «société de connaissance». En effet, comme Richard Howkins l'indique, l'innovation ne peut être réduite à une série d'événements exceptionnels poussés par des changements technologiques. Elle est au contraire une stratégie fondamentale pour atteindre des objectifs sociaux. La technologie a évidemment un rôle dans l'innovation. L'innovation s'opère notamment dans de multiples contextes qui n'ont rien à voir avec la technologie. L'enseignement public, l'existence d'un système fiscal progressif, le crédit, l'assurance, la sécurité sociale, l'émancipation des femmes, etc., sont des innovations dont l'impact est important dans une société moderne. Cette innovation non technique influence évidemment le développement de certaines technologies et celles-ci peuvent à leur tour faciliter et soutenir cette innovation¹⁷.

Les mécanismes de solidarité, développés pendant la période fordiste, sont aujourd'hui mis à mal et les ressources publiques pour résoudre les problèmes sociaux sont de plus en plus sollicitées dans un contexte de réduction relative des moyens publics. L'image de l'Etat exsangue (à tous ses niveaux) est cependant caricaturale. En mettant en exergue une fausse dichotomie entre le laisser faire absolu et la dérive autoritaire de l'Etat, l'idéologie ultra-libérale nie ou discrédite le potentiel d'une gouvernance publique performante. Pour réguler le marché, il ne suffit pas de faire confiance à «la main invisible du marché» et de réduire par conséquent les fonctions publiques à leurs «missions régaliennes». Les entreprises - aussi les grandes entreprises financiarisées - l'ont compris et s'appuient souvent sur les infrastructures et les services publics. Mêmes les holdings financiers ont besoin d'une gouvernance publique capable d'assurer des services de qualité et d'assurer, le cas échéant, les arbitrages indispensables pour procurer suffisamment de stabilité au développement.

Malgré le spectre de l'affaiblissement ou de la disparition de l'Etat, brandi par certains, force est de constater que le pouvoir étatique légifère encore et organise toujours une redistribution des revenus par des politiques fiscales ou par des interventions vis-à-vis de groupes spécifiques.

L'exigence de l'Etat minimal - ou de sa suppression - ne peut donc être envisagée sérieusement. En revanche, il serait absurde de penser que les fonctions étatiques peuvent demeurer immuables aux transformations de la société et aux exigences relationnelles nouvelles des entreprises et de la société civile. Il ne s'agit pas d'aligner un débat idéologique stérile mais de construire et d'améliorer le plus rationnellement possible un projet sociétal à partir des réalités et des dynamiques qui sont à la fois territorialisées et connectées à des réseaux agissants localement et mondialement.

L'Etat de droit reste un puissant outil de protection des vulnérables, même si ces derniers éprouvent des difficultés dans l'exercice de leurs droits et de leur participation démocratique. Toutefois, se risquer au seul respect de la loi comme moyen de protection des personnes et des fonctions les plus faibles reviendrait probablement à accepter la dégradation des acquis sociaux engrangés pendant les trente glorieuses.

Politiques sectorielles territorialisées et politiques territoriales

Pour faire face aux demandes les plus urgentes et pour répondre à l'insécurité grandissante, les politiques sectorielles sont, en tout ou en partie, organisées autour du principe de la discrimination positive de zones en difficulté.

Les critères d'organisation des politiques sectorielles sont de plus en plus définis par des répartitions territoriales. Cette territorialisation des politiques part généralement d'un constat d'inégalité dans le devenir des territoires et/ou de ségrégation spatiale. Les discours et les décisions politiques semblent trouver un dénominateur commun dans la tentative de répondre de manière pragmatique (intuitive) à des problèmes sociaux apparus dans la période dite «post-fordiste».

Une politique territorialisée peut donc être définie comme la modulation d'une mesure sectorielle en vue de corriger, ou de tenter de corriger, les inégalités territoriales du développement dans un secteur. Elle peut également offrir une réponse à la demande (suscitée ou non) ou à des revendications locales spécifiques, et se justifie par des arguments d'équité ou de développement équilibré sur le territoire auquel la politique s'applique. Les politiques territorialisées se présentent comme des réponses à la différentiation et à la ségrégation spatiale,

mais elle sont également à mettre en relation avec les glissements des champs de compétences - et des interactions qui en découlent - entre les différents niveaux de pouvoirs qui agissent sur les territoires. La prise en compte des complexités locales dans les différentes politiques territorialisées devrait contribuer à la cohérence territoriale et, par-delà, à la cohésion sociale et à la logique sociétale. Cette prise en compte est essentielle si l'on veut éviter que les différents niveaux de pouvoirs se voient imposer des politiques décidées à d'autres niveaux mais dont (une partie de) l'exécution leur est confiée.

La distinction entre les politiques territoriales et la territorialité des politiques n'indique pas nécessairement une opposition entre les deux approches, mais plutôt une complémentarité. Dans le cas de la territorialité des politiques, il s'agit d'une interprétation (possible) du rôle de redistribution des instances publiques lorsqu'elles approchent (de manière verticale) les différentes interventions sectorielles (c'est-à-dire du point de vue des matières à traiter). Dans le cas des politiques territoriales, l'angle de vue est celui de la mobilisation des ressources qui agissent sur un territoire et, en particulier, sur l'homogénéité ou sur la cohérence territoriale qui supposent une approche intersectorielle (horizontale et locale du point de vue des matières à traiter).

Le principe de la discrimination territoriale peut donc se justifier dans un contexte de politiques sectorielles comme dans celui du développement du territoire (urbain). La mise en œuvre conjointe des politiques sectorielles et/ou à vocation transversales territorialisées et les différentes méthodes de gouvernance territoriale sont indispensables pour développer une capacité à gérer les complexités auxquelles sont confrontés les acteurs locaux.

Mixité et cohérence territoriale

Malgré la difficulté de tracer la ligne de démarcation de la «dualisation», la territorialisation des politiques se fonde généralement sur ce concept, notamment à partir de la perception d'une convergence des fractures urbaines et sociales, où deux mondes se séparent. Daniel Béhar et Renaud Epstein constataient déjà en 1999 que «*cette convergence d'appréciation butte rapidement sur les facteurs explicatifs qui justifient ce sentiment partagé. Les uns mettent en cause la ville contemporaine, en rupture avec la ville industrielle, lorsque les autres, mettant en scène la fascination des jeunes de banlieues devant les vitrines du Bon Marché*»¹⁸.

La ségrégation spatiale se présente différemment en fonction de la spécificité des pays et de leurs structures sociétales et urbaines préexistantes. En France par exemple, on parlera plutôt «*de la ville des riches et de celle des pauvres*»¹⁹, tandis qu'en Belgique, la ségrégation spatiale s'est longtemps cristallisée autour de l'opposition entre la ville et la campagne. Dans le cadre de ce colloque, il n'était pas envisageable de prétendre à une étude comparative de cette question à l'échelle européenne.

Toutefois, les études confirment généralement l'accentuation de la ségrégation sociale. Elle ne résulte pas d'une concentration de la pauvreté dans certaines zones, mais bien de la volonté (du choix de l'habitat) des couches capables de marquer une distance sociale et physique avec les zones urbaines sensibles. Daniel Béhar et Renaud Epstein observent cependant une situation nettement plus complexe: de nombreux groupes sociaux, même modestes, espèrent marquer une distance sociale et physique en habitant dans la périphérie verte, tout en profitant de la ville et de ses attraits. Ces mêmes groupes sociaux affirment néanmoins être attachés au principe de la mixité sociale de

la ville. Ils retrouvent cette mixité en dépit de la distance résidentielle, grâce à l'usage assidu des lieux qui l'organisent, comme les centres commerciaux multifonctionnels ou les espaces de loisirs.

C'est en levant l'ambiguïté liée à l'usage idéologique du phénomène de la ségrégation spatiale que l'évolution des principes de la mixité pourrait prendre un nouveau sens. Le concept de la dualisation, comme représentation contemporaine de la réalité urbaine, revêt un caractère le plus souvent idéologique dans la mesure où il se construit sur la confusion de la «sécession» et du «sentiment de sécession»²⁰. Ces termes, souvent galvaudés, donnent matière à dénoncer à bon compte l'inefficacité de l'action des pouvoirs publics qui auraient failli, notamment dans leurs politiques urbaines. Il ne suffit pas non plus de prôner une mixité sociale ou une mixité fonctionnelle pour donner un nouvel élan à l'action publique urbaine. C'est en s'attaquant à la réalité de la ségrégation qu'on résoudra ce problème. Cette assertion ne dévalorise pas, à priori, le terme mixité, mais il faut être conscient que son usage le rend parfois inopérant.

Le thème de la mixité et l'évolution de cette notion fait l'objet d'un atelier du colloque et touche plusieurs autres thèmes abordés dans les autres ateliers. Ici, il suffira de souligner que la mixité urbaine constitue un champ de dynamiques fonctionnelles interactives qui agissent dans/sur un territoire déterminé, dans lequel un équilibre négocié conditionne les relations sociales, l'affection et l'usage spatials. En adoptant le principe de la mixité, on ouvre une négociation formelle ou informelle des conditions d'affection et d'usage temporel ou permanent de l'espace. Encore faut-il se doter d'outils et de critères qui permettent d'expliciter concrètement la position que prendra cette mixité et connaître les dynamiques qui la sous-tendent. Le colloque mise sur la sys-

témique de la complexité territoriale et sur la projection d'un devenir porteur et durable d'un territoire, par la prise en compte de la diversité des angles de vues (sectoriels) et des opinions des parties intéressées (citoyens, société civile, partenaires publics et privés). Cette approche permet de dépasser l'usage générique du terme de mixité sociale et urbaine.

Les mixités sociale et urbaine peuvent être constatées par des observations organisées méthodiquement et dans la durée. On est en droit de se réjouir du développement des outils d'observation de la mixité à l'échelle des territoires. Cependant, ces observations ne suffisent pas pour comprendre les dynamiques qui agissent sur un territoire.

Il faudra également prendre en compte le rôle central des métropoles dans l'organisation de leurs échanges et dans le cadre du développement des territoires. Ces échanges entraînent de nouveaux rapports de pouvoirs qui exigent l'adaptation des mécanismes de solidarité et de redistribution des revenus. Dans ce sens, les grands projets urbains ne se limitent pas aux seules réalisations physiques, il s'agit également de projets à enjeux socio-économiques.

Il faudra aussi vérifier à quelle échelle on analyse la dynamique de la mixité. En effet, la spécialisation économique des territoires urbains autour de fonctions particulières (logistique, recherche/développement,...) provoque une expansion urbaine. Par contre, plus l'interdépendance fonctionnelle est grande, plus elle contribue à l'unité de la ville, malgré la dilatation spatiale des fonctions. C'est cette interdépendance qui élargit l'impact grandissant de l'urbanité. C'est aussi à l'échelle de cette interdépendance que la ville, ou plutôt l'urbanité, retrouvera sa pleine capacité à réduire les frontières culturelles et à endiguer les tendances de ségrégation entre «la ville des yuppies» et celle des «paumés». La

cohésion sociale devrait se greffer sur ce potentiel urbain, notamment dans la lutte contre la ségrégation spatiale. Dans ce contexte, il est important de souligner l'enjeu de la prise en compte de la perception et l'appréciation des différents champs relationnels auxquels appartient chaque individu. Plus une personne à une polyvalence relationnelle, plus elle peut espérer le succès. Plus elle est confinée dans un réseau restreint, plus elle est en proie au risque d'isolement et de repli identitaire. En regardant la mixité comme l'expression tâtonnante de l'émergence du renouvellement urbain, elle indique une volonté d'organiser le «vivre ensemble» comme un enjeu d'une urbanité sociale active.

Enfin, il convient de faire le lien corrélateur entre mixité et démocratie. La notion de «mixité» est sensiblement proche du mot «diversité» (mixité se traduit d'ailleurs en anglais par «diversity»). Ces concepts sont souvent limités à une lecture dichotomique des grands principes qui les sous-tendraient: diversité - légalité (sociale et en droit); liberté (de penser et d'entreprendre) - solidarité (sociale et politique); cosmopolitisme (le foisonnement des cultures) - universalité (de principes fondamentaux); généralité - particularité ou spécificité; mondialisation - localisation.

Toutefois, la mixité est une expression de la réalité complexe et paradoxale qui ne peut être expliquée par la seule abstraction universaliste. Pour la comprendre, il ne s'agira pas seulement de mener des efforts de la pensée. Il convient d'acquérir l'aptitude de comprendre la complémentarité des points de vue entre les différents acteurs de la mixité, en adoptant le principe de l'auto-organisation.

La pertinence du territoire, comme système complexe et lieu d'échanges, sera traitée par Pascal Roggero dans son allocution introductory au colloque, mais aussi, et de manière transversale, dans les ateliers et leurs groupes de travail. Les thèmes des groupes de travail sont formulés de façon à aborder les questions spécifiques qui y seront soulevées sous les angles de vue de la pertinence des territoires contemporains et de la pertinence de leur auto organisation.

Ainsi les groupes de travail se pencheront sur les conséquences qui découlent de ces angles de vue pour l'observation et l'analyse des phénomènes urbains (et des réseaux supra-territoriaux), pour la mutualisation de l'information à l'échelle des territoires et des processus décisionnels, pour la mise en oeuvre de projets structurants, pour la qualité et la marque, ainsi que pour la gouvernance participative et institutionnelle. Les précisions, quant à cet agencement, seront apportées lors de la présentation des ateliers.

La gouvernance institutionnelle et participative en regard de la complexité territoriale

Les politiques territoriales se sont développées en fonction des spécificités des contextes nationaux, infra- et supra-nationaux. L'analyse des politiques territorialisées en Europe nécessitent d'approfondir l'ensemble des contextes institutionnels et leur historicité, ce qui ne peut être envisagé dans le cadre du colloque. Il est néanmoins opportun de tenter de définir quelques caractères fondamentaux de la gouvernance territoriale et d'arrêter une définition appropriée. A savoir, une définition qui permette aux politiques, aux citoyens et aux forces vives de la ville, aux gestionnaires et techniciens des projets de pouvoir se reconnaître dans les processus que la définition permet d'envisager.

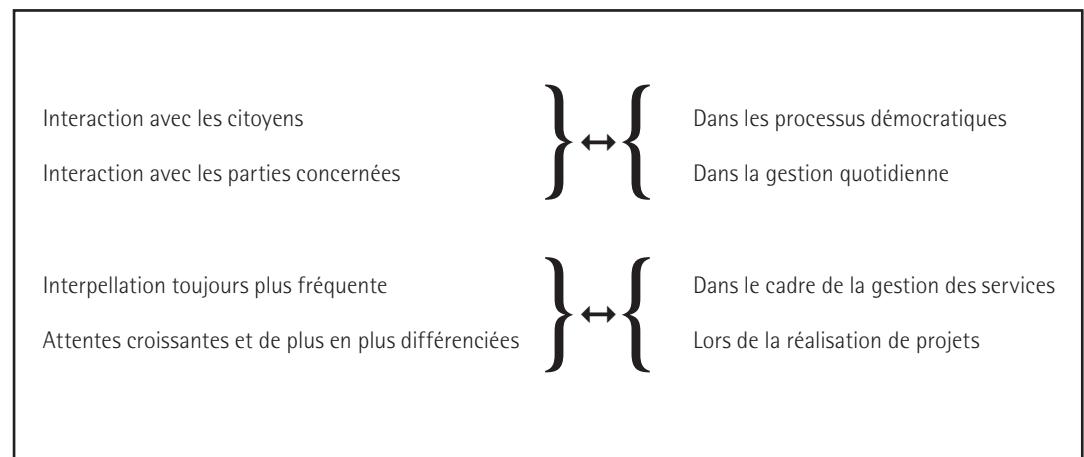
Préalablement, il est utile de rappeler les principaux enjeux auxquels doit faire face la gouvernance territoriale.

Les phénomènes de mondialisation et de dépendance réciproque intensifient les interactions entre les phénomènes sociaux, économiques, culturels et écologiques. La limitation de la capacité écologique, le développement dual dans nos régions et l'autonomie des citoyens induisent une évolution qui incite les pouvoirs publics à mener une politique inclusive et différenciée. Des modèles relationnels très différenciés se développent entre les citoyens et les parties intéressées («stakeholders»), mais également entre ceux-ci et tous les niveaux de pouvoir.

Les pouvoirs qui agissent sur un territoire sont contraints d'intégrer les projets urbains dans une stratégie globale et différenciée. Ils doivent tenir compte - pour l'évaluation de leurs projets et services - de la complexité croissante de l'environnement et des systèmes dans lesquels ils évoluent. Le territoire est devenu à ce point complexe que les interactions entre les citoyens et les autres par-

ties concernées doivent être de plus en plus intégrées dans la politique publique (tant dans la gestion quotidienne que dans les processus démocratiques formels). Les autorités sont dès lors de plus en plus interpellées et suscitent, dans le même temps, des attentes croissantes et toujours plus variées (tant en ce qui concerne la gestion des services que la réalisation des projets). L'utilisateur actuel et futur d'un bien ou d'un service désire pouvoir participer à la gestion politique. Sans pourtant en exagérer la portée, on peut constater que le rôle des services publics évolue de celui de protecteur des citoyens vers celui de médiateur par l'établissement de relations interactives avec les habitants et les parties concernées. Cela s'exprime non seulement sur le plan de la gestion quotidienne, mais aussi dans les processus politiques qui doivent progressivement s'adapter à une demande toujours plus différenciée et critique.

Les questions concernant la gouvernance ne manquent pas. Comment la gestion des politiques assure-t-elle le lien entre les différentes conditions contextuelles (matérielles, organisationnelles et institutionnelles) dans lesquelles évoluent les projets urbains ? Comment assurer le bon développement d'un projet et la concertation entre les décideurs, les parties intéressées, la population et les utilisateurs ? Comment la gouvernance peut-elle se porter garante d'une cohérence territoriale suffisante ? Comment la gestion des politiques peut-elle être un outil d'intervention subsidiaire (interventions publiques en cas de besoin) dans les processus de mixité fonctionnelle et sociale, afin de maîtriser les évolutions (ségrégation spatiale, implantations d'infrastructures à risques, nuisances, etc.) ?



Contexte

CONTEXTE

Globalisation (risques globaux)
Complexification
Complexité
Diversité
Estompement de la hiérarchie
Scandales (pouvoirs publics et monde des affaires)



- ➡ **Changement des paradigmes sous-tendant le processus décisionnel**
 - 1. réseau pluricentrique
 - 2. partenariats public / privé
- ➡ **Glissements dans les processus décisionnels**
 - 1. vers le bas (régional et local)
 - 2. vers le haut (international et supra-national)
 - 3. externalisation (privé)

Une gouvernance territoriale pour fournir des réponses plus structurées et fiables aux défis

La prise de conscience d'une interaction croissante entre les questions culturelles, sociales, économiques, environnementales et politiques exige une plus grande cohésion dans l'ensemble des processus décisionnels et opérationnels et ce, à tous les niveaux de pouvoir et entre eux-ci.

Ce contexte de dépendance réciproque entre les humains, leurs systèmes et leurs organisations a induit continuellement des changements dans les principes de base qui sous-tendent les processus décisionnels. De ce fait, au modèle administratif classique descendant « top - down » se substituent progressivement des paradigmes davantage horizontaux faits de réseaux pluricentriques et de partenariats public/privé.

Cette évolution entraîne à son tour des glissements dans les processus décisionnels à tous les niveaux politiques : certaines matières ont été décentralisées, alors que d'autres ont été confiées à des institutions supra-nationales, et d'autres encore, ont été externalisées (vers le privé).

Il est évident que la présence de structures claires facilite les nécessaires interactions et renforce le capital confiance entre les différentes parties.

Aussi, la gouvernance atteindra ses objectifs si elle parvient à rassembler quatre éléments majeurs. Premièrement, une responsabilisation évidente des décideurs et des acteurs. Ensuite, la répartition de tâches précises, qui ont fait l'objet d'accords clairs et respectés. Il convient également d'assurer la mesurabilité des effets politiques escomptés et l'imputabilité des actes et de leurs résultats. Enfin, il faut définir les objectifs stratégiques et opérationnels, et prévoir l'évaluation des facteurs essentiels au succès.

L'attention croissante portée à l'évaluation, vérifiable, des politiques (à ne pas confondre avec l'évaluation des projets) doit être examinée sur cette toile de fond. L'utilité de l'évaluation des projets et des services est de moins en moins mise en cause, mais l'acceptation que cette évaluation puisse contribuer à l'amélioration sensible de la gouvernance est moins évidente. L'importance

de l'évaluation des processus d'exécution des projets (suivi et évaluation des politiques) est également acceptée, quoique moins répandue. En revanche, il faut constater que la pratique de l'évaluation politique peine à se mettre en place, sauf en termes d'analyse budgétaire. La gestion des politiques est toujours insuffisamment prise en compte lors de la planification, de la réalisation ou de l'évaluation de projets et de services.

L'évaluation des politiques a pour objectif de fournir des informations qui permettront aux décideurs de statuer à propos des politiques ou des stratégies menées, tant au niveau opérationnel (projets et programmes, prestation habituelle de services) qu'au niveau du suivi.

Le contexte d'une société d'innovation mondialisée amène à considérer la gouvernance territoriale comme un instrument et un processus de définition du développement territorial durable. On attend de cette gouvernance territoriale qu'elle assure une gestion intégrée, qu'elle renforce également la transparence, l'interaction et le feedback des informations et enfin qu'elle permette à certains acteurs non publics de participer à la définition de la norme. La gouvernance territoriale ne peut être menée sans l'implication des acteurs dans la concrétisation de certains objectifs et projets d'intérêt général. En même temps, elle doit assurer une amélioration durable des prestations en fonction des attentes des parties concernées.

Dans ce sens, la gouvernance ou la gestion des politiques peut être définie comme une gestion responsable, dynamique et participative qui améliore de manière continue de l'action publique dans un environnement complexe. Cette gestion publique est respectueuse des institutions démocratiques et des cadres légaux, et répond aux attentes des citoyens et autres parties concernées. Elle construit des partenariats avec des acteurs concernés ou impliqués par l'intérêt général.

La gouvernance doit donc à la fois définir et rencontrer des objectifs de gestion des interventions des acteurs à l'échelle du territoire, et offrir une méthode et un processus de médiation et de gestion publique.

Plusieurs approches de la gouvernance sont possibles. Cependant deux dimensions semblent essentielles au développement et à l'évaluation de la gouvernance territoriale : celle de la gouvernance participative et celle de la gouvernance institutionnelle. La gouvernance participative porte sur les interactions avec les habitants, les citoyens ou les usagers, ainsi qu'avec les parties intéressées. La gouvernance institutionnelle se réfère, quant à elle, à la bonne gestion des services, à l'application des règles de bonne administration et au respect de la déontologie, au respect des conventions entre parties, de préférence par la voie de la médiation, mais le cas échéant, par l'arbitrage.

La dimension de la gouvernance territoriale est présente dans les trois ateliers du Colloque « Demain la Ville ». Dans l'atelier « La mixité urbaine et la cohérence territoriale », elle est envisagée sous l'angle de la construction de la participation et des partenariats, et sous celui de l'observation du territoire. Le thème de l'intelligence territoriale, abordé dans l'atelier « La discrimination territoriale » est capital dans l'échange mutualisé des informations. Par ailleurs, il s'agit de vérifier comment la gestion participative peut se faire tout en assurant une bonne gouvernance institutionnelle. Enfin, dans l'atelier « Les projets urbains structurants », la gouvernance est abordée sous le thème de la construction de projets communs et des conditions de leur durabilité.

Le système d'action complexe appliqué à un territoire urbain

Les techniques d'observations quantitatives mettent en évidence les qualités spatiales de l'organisation urbaine, jusqu'aux espaces de proximité. Ces outils indispensables à la bonne gestion urbaine doivent cependant être complétés avec des instruments d'aide à la décision à l'intention des pouvoirs publics. Le développement d'indicateurs quantitatifs permet d'exprimer des données urbaines qualitatives à l'intention des concepteurs et des planificateurs urbains, en particulier dans le domaine de la mixité sociale, mais aussi dans le domaine de la mobilité spatiale.

Il est urgent d'analyser et de mieux prendre en compte la (re)production accélérée des structures (armatures) urbaines. Dans ce contexte, il convient de mettre au point des outils de gouvernance qui assurent cette prise en compte en termes de (re)production spatiale, mais aussi en termes de rapports et d'organisation sociétale à tous les niveaux. Les métropoles se dotent d'outils d'observation urbaine pour les guider dans leurs projets de développement. Pour être performant, il faudra améliorer significativement le lien entre les techniques d'observation et de diagnostic de terrain, et celles des modes de gestion par projet. La recherche à ce sujet est encore récente et elle n'a pas encore trouvé son chemin vers les praticiens.

Pour éviter une approche territoriale réactive aux seules observations de « terrain », il convient de placer l'évolution des territoires dans un contexte plus global et d'intégrer les éléments endogènes et exogènes qui émergent. Il faudra développer des outils d'information permettant de croiser les informations. L'intelligence territoriale peut rendre de précieux services dans la réalisation du diagnostic territorial, mais offre également des repères permettant de guider les processus d'amélioration continue de la qualité des pratiques et des projets. Il serait hasardeux de se limiter à une approche technique ou même scientifique d'observation des phénomènes et de gestion, sans envisager un débat avec la société civile sur les valeurs et les critères pour guider les propositions et adaptations.

Il est, dès lors, proposé de traiter la territorialité et la gouvernance sous trois dimensions, celle des outils (d'observation, d'information, de communication et de gestion), celle de son statut (institutionnelle et participative), celle du projet urbain (innovant et structurant).

Le Colloque « Demain la Ville » sera structuré dans cette logique, tant dans ses séances plénières que dans ses ateliers.

¹ *De eeuw van de Stad, Witboek over stadsrepublieken en rastersteden*, Die Keure, Brugge, 2003, pp 18-19.

² En 1992, les 178 pays présents à conférence mondiale à Rio sur l'environnement et le développement adoptent la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Ils s'engagent dans un programme d'actions pour le 21^{ème} siècle, dénommé « Action 21 ». Cette déclaration reconnaît le rôle déterminant des autorités locales. Son chapitre 28 « Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21 » y est entièrement consacré et recommande de concevoir, à l'échelle de la collectivité locale, un programme global d'actions transversales pour le 21^{ème} siècle : l'agenda 21 local.

³ Pascal Roggero, *De la complexité des politiques locales*, préface de Daniel Filâtre, L'Harmattan, Paris, 2005, p.13.

⁴ Citation de P. Duran, *Penser l'action publique*, L.G.D.G., Coll. Droit et société, Paris, 1999 repris dans Pascal Roggero, *De la complexité des politiques locales*, préface de Daniel Filâtre, L'Harmattan, Paris, 2005, p.13.

⁵ Le terme « dialogique » veut indiquer que deux ou plusieurs logiques ou principes sont unis sans que la dualité se perde dans cette unité. Ce concept développé par Edgar Morin met en évidence la fusion en une unité complexe de deux ou plusieurs logiques différentes, voire contraires. Une unité complexe est à la fois complémentaire, concurrente et antagoniste.

⁶ Le terme « recursive » analyse la capacité à faire retour sur l'organisation et à la modifier.

⁷ Le principe hologramatique reconduit directement à la découverte du principe de l'auto-organisation récursive. Pour rendre compte de l'organisation, il faut abandonner la logique de la causalité linéaire et analytique. Il faut constamment opérer un va et vient entre le tout et la partie, selon le principe de Pascal Roggero, d'après lequel la partie ne pourrait se comprendre sans le tout et le tout sans la partie.

⁸ Pascal Roggero, *De la complexité des politiques locales*, préface de Daniel Filâtre, L'Harmattan, Paris, 2005, p.13.

⁹ John Williamson « consensus de Washington ».

- ¹⁰ Cette véritable «bible du néolibéralisme» concernant la «réforme» d'économies en souffrance, regroupe en dix commandements politiques, les préceptes essentiels de l'économie (néo?) - libérale :
1. la discipline budgétaire;
 2. l'acheminement des dépenses publiques dans des directions qui promettent aussi bien une croissance économique qu'une répartition égale des revenus;
 3. des réformes fiscales comportant des taux d'imposition maximaux peu élevés et une large assiette fiscale;
 4. une libéralisation des marchés financiers;
 5. la création d'un cours du change stable et compétitif;
 6. la libéralisation du commerce;
 7. l'abolition des barrières à l'entrée sur le marché et la libéralisation des investissements directs étrangers (égalité de traitement entre les entreprises étrangères et celles du pays);
 8. les privatisations;
 9. la déréglementation;
 10. la protection de la propriété privée.

¹¹ Horizons et débats. Journal favorisant la pensée indépendante, l'éthique et la responsabilité, n° 22, octobre 2003.

¹² Manuel Castells, *L'ère de l'informatique*, tome I, *La société en réseaux*, Fayard, 1998; tome II, *Le Pouvoir de l'identité*, Fayard, 1999; tome III, *Fin de millénaire*, Fayard, 1999.

¹³ René Passet p. 4.

¹⁴ René Passet, p. 3.

¹⁵ René Passet, p. 3-4.

¹⁶ Bruno Liebhaberg, *Cherche réponse : quel avenir pour la gauche européenne?*, in Le Soir, 29 et 30 septembre 2007, p 21.

¹⁷ Richar Howkins, Allocution tenue le 17 mai 2006 sur invitation de l'institut de recherche SMIT-IBBT.

¹⁸ Daniel Behar et Renaud Epstein, *Sécession urbaine : un mythe démobilisateur*, in Le monde, 3 juillet 1999.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

Bibliographie

- Ansay, Alexandre, Article sur la cohésion sociale, SLRB, 2006.
- Baldacci, Alessandro, « New challenges and new policies for the contemporary city », Cerimonia di inaugurazione del 143° anno accademico, Politecnico di Milano.
- Baudouin, Thierry, *Ville productive et mobilisation des territoires*, L'Harmattan, Paris, 2006.
- Béhar, Alain, *De la modélisation à la mobilisation: la mixité dans les politiques urbaines*, colloque de Cerisy, Entreprendre la ville, Aube, 1997.
- Bernard, Paul, *La cohésion sociale: critique dialectique d'un quasi-concept*, Ministère du Patrimoine canadien, Recherche et analyse stratégiques, mars 1999.
- Boudry, Linda, Cabus, Peter, Corijn, Eric, De Rynck, Filip, Kesteloot, Chris et Loeckx, André, *Witboek, De eeuw van de stad, Over stadsrepublieken en rastersteden*, Die Keure, 2003.
- Castells, Manuel, *Cities and social theory*, Ida Susser, USA, 2002.
- Castells, Manuel, *La question urbaine*, FM/Fondations, Paris, 1981.
- Chauvière, Michel, (sous la responsabilité de), « Solidarité, Sécurité, Territorialité dans l'action publique Exemples Européens », Séminaire de recherche sur les enjeux institutionnels, professionnels et cognitifs, CERSA, Paris, 27 septembre 2005.
- Chauvière, Michel, *Le travail social dans l'action publique*, Dunod, col. Action Sociale, Paris, 2004.
- Chiariadis, Alain et Hillier, Bill, *Configuration spatiale et mixité sociale urbaine*, Ministère de l'Equipement. Plan Urbanisme Construction Architecture, mars 2004.
- Choay, Françoise, « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », in *La ville, art et architecture en Europe 1870 - 1993*, Urbanisme, supplément, n° 270 - 271, janvier - février 1994, p.26-35.
- Conseil de l'Europe, *Tendances de la cohésion sociale*, n°1, Editions du Conseil de l'Europe, 2001.
- Donzelot, Jacques, « La ville à trois vitesses », in revue Esprit, mars-avril 2004.
- Egea, Henri, *Le livre de l'Auto-Management ou l'Entreprise adaptive du XXI^e siècle*, Isle Systems Editions, 1996.
- Graz, Jean-Christophe, *La gouvernance de la mondialisation*, La Découverte, Paris, 2004.
- Hall, Peter, *Cities of Tomorrow*, Third Edition, 2002.
- Healey, Patsy, *Collaborative Planning - Shaping places in fragmented societies*, Houndsill and London: Mac Millan Press, 1997.
- Hendriks, Frank, *Vitale democratie, Theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press, 2006.
- Herbaux, Philippe, *Anticipation des ruptures affectant le territoire, Intelligence territoriale en région Nord-Pas de Calais*, Lille, juillet 2004.
- Herbaux, Philippe, *Intelligence territoriale, Repères théoriques*, L'Harmattan, Paris, 2007.
- Hubert, Philippe, Rob Kitchin, Gil, Valentine, *Key Thinkers on Space and Place*, SAGE, 2004.
- Jacquier, Claude, *Inclusion and Sustainability. Urban Development Programme in France: 'La Politique de la Ville': Towards a More Integrated Urban Governance, in, On the origins of urban development programme in nine European countries*, edited by Pascal De Decker, Jan Vranken, Justin Beaumont, Inge Van Nieuwenhuyze, Garant, Antwerpen, 2003, p. 59-72.
- « Local Agenda 21 », in *Town and country planning*, vol. 63, n° 7-8, juillet-août 1994,- pp.197-198 et pp.204-217.
- Ocqueteau, Frédéric, *Polices entre Etat et marché*, PSP, Paris, 2004.
- Passet, René, Theys Jacques, *Héritiers du futur. Aménagement du territoire, environnement et développement durable*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, tabl., cartes (coll. Monde en cours), 1995.
- Perret, Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, Paris, 2001.
- Politique des grandes villes/ Grootstedenbeleid, *Vade-mecum evaluation des contrats de ville et des contrats logement de la politique fédérale des grandes villes*, Politique des grandes villes, février 2006.
- Roggero, Pascal, *Anthro-politique et gouvernance des systèmes complexes territoriaux*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, Toulouse, 2005.
- Roggero, Pascal, *De la complexité des politiques locales*, L'Harmattan, Paris, 2005.
- Roggero, Pascal, *La complexité territoriale: entre processus et projets*, L'Harmattan, Paris, 2006.
- Sassen, Saskia, *La ville globale*. New York, Londres, Tokyo. Paris, Descartes et Cie, bibliogr. coll. Les urbanistes, 1996.
- Veltz, Pierre, *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, PUF - bibliogr. coll. Economie en liberté, Paris, 1996.
- Wyveldens, Anne, *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, LDF, Paris, 2004.
- Wyveldens, Anne, *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, LDF, Paris, 2004.

Programme - 1^{er} jour matinée

9:00 - 9:30	Accueil, petit déjeuner		
9:30 - 9:45	SÉANCE PLÉNIÈRE Ouverture des travaux par Marie-Laure ROGgemans, Président du colloque		
9:45 - 10:15	Allocution par Charles PICQUÉ, Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale		
10:15 - 11:15	«Les territoires et les politiques publiques au prisme de la complexité: quelques éléments de réflexion» par Pascal ROGGERO		
11:15 - 11:30	Présentation des ateliers et des groupes de travail		
11:30 - 11:45	Pause-café		
11:45 - 12:30	ATELIER 1 Présentation du déroulement de l'atelier et des thèmes abordés dans chaque groupe de travail	ATELIER 2 Présentation du déroulement de l'atelier et des thèmes abordés dans chaque groupe de travail	ATELIER 3 Présentation du déroulement de l'atelier et des thèmes abordés dans chaque groupe de travail
12:30 - 14:00	Walking Lunch		

Programme - 1^{er} jour après-midi

										ATELIER 1: La mixité urbaine et la cohérence territoriale			ATELIER 2: La discrimination territoriale			ATELIER 3: Les projets urbains structurants															
14:00 - 15:30	GT 1.1 Mixité ! Oui, mais quelle mixité ?	GT 1.2 De l'observation territoriale au développement de projets	GT 1.3 Gouvernance participative : le défi des processus de création de politiques pluralistes	GT 2.1 Intelligence territoriale, pour un territoire apprenant	GT 2.2 Entre démocratie et maîtrise des politiques : le management des échanges dans des régions métropolitaines	GT 2.3 Des projets urbains de qualité : solutions spécifiques versus génériques	GT 3.1 L'enjeu de l'innovation sociétale et de la communication dans les projets urbains structurants	GT 3.2 Innovation et gestion durable	GT 3.3 La valeur ajoutée d'une Agence d'urbanisme dans une opération structurante d'aménagement																						
	<i>Orateur</i> Jacques DONZELOT	<i>Orateur</i> Alessandro BALDUCCI	<i>Orateur</i> Artur da ROSA PIRES	<i>Orateur</i> Philippe HERBAUX	<i>Orateur</i> Frank HENDRIKS	<i>Orateur</i> Josep ACEBILLO	<i>Orateur</i> Joël GAYET	<i>Orateur</i> Yvonne RYDIN	<i>Orateur</i> Christian BRUNNER																						
	<i>Président</i> Jean-Louis GENARD	<i>Président</i> Hugues DUCHATEAU	<i>Président</i> Nicolas JOSCHKO	<i>Président</i> Michaël VAN CUTSEM	<i>Président</i> Bruno VINIKAS	<i>Président</i> Joachim DECLERCK	<i>Président</i> Hendrik VANMOLKOT	<i>Président</i> Marc SAUVEZ	<i>Président</i> Joris DEMOOR																						
	Séance de travail par groupe thématique > Exposé introductif par le président de chaque groupe de travail > Débat participatif au sein des groupes de travail > Détermination de quelques aspects essentiels de la thématique abordée dans chaque groupe																														
15:30 - 16:00	Pause-café																														
16:00 - 16:50	Suite des GT	Suite des GT	Suite des GT	Suite des GT	Suite des GT	Suite des GT	Suite des GT	Suite des GT	Suite des GT																						
	Approfondissement des axes essentiels de la thématique et conclusions																														
16:50 - 17:30	Les trois groupes de travail thématiques se réunissent en atelier, communiquent et commentent leurs conclusions.			Les trois groupes de travail thématiques se réunissent en atelier, communiquent et commentent leurs conclusions.			Les trois groupes de travail thématiques se réunissent en atelier, communiquent et commentent leurs conclusions.																								

Programme - 2^{ème} jour matinée

8:30 - 9:00	Accueil, petit déjeuner
9:00 - 9:15	SÉANCE PLÉNIÈRE Résumé du programme de la veille et introduction de la matinée par le Président du colloque
9:15 - 10:15	Reportage des ateliers
10:15 - 10:45	Pause-café
10:45 - 12:15	Conclusions: «Espaces et flux dans l'Europe du 21^e siècle» par Peter HALL
12:15	Réception et déjeuner (Tour & Taxis)

3 Réflexions pour la ville de demain

Séance plénière [ouverture]

Marie-Laure ROGgemans, Président

Charles PICQUÉ, Ministre-Président de
la Région de Bruxelles-Capitale

Pascal ROGGERO, Conférencier



Marie-Laure ROGGEmans,

*Déléguée de la Région de Bruxelles-Capitale au développement du quartier européen.
Conseiller de programme à la Fondation Roi Baudouin*

Coordonnées

rue Brederode, 21 – 1000 Bruxelles (Belgique)
Courriel : roggemans.m@kbs-frb.be – Tél. : 0032 2 549 02 22

Grade académique

Docteur en sciences sociales

Recherches / Domaines d'activité

Aménagement du territoire, Urbanisme, Planification urbaine, Architecture

Publications

Etudes récentes publiées sous sa direction :

Embellissement – Projets pour Bruxelles

Place des Barricades, Fondation Roi Baudouin, 1992

Place du Luxembourg, Fondation Roi Baudouin, 1993;

Tracé Royal : quelques réflexions à propos d'art urbain, Fondation Roi Baudouin, 1995;

Tracé Royal : la charte d'aménagement, Fondation Roi Baudouin, 1995;

Un « Central Park » au cœur de l'Europe : la restauration du Parc du Cinquantenaire, Fondation Roi Baudouin, 2005;

Vacant City lancé dans le cadre de Bruxelles 2000, Fondation Roi Baudouin, 2000;

Projet de schéma directeur du quartier européen – Région de Bruxelles-Capitale, octobre 2007.

**Charles PICQUÉ,**

Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale

Coordonnées

Rue Ducale, 9 – 1000 Bruxelles (Belgique)

Courriel : info@picqueirisnet.be – Tél. : 0032 2 506 32 11

Grade académique

Licencié en Sciences Economiques de l'Université Catholique de Louvain (UCL)

Recherches / Domaines d'activité

Pouvoirs locaux, Aménagement du territoire, Rénovation urbaine

Publications

Auteur et co-auteur de plusieurs études et ouvrages, dont :

Techniques du Marketing électoral, Crédit Communal de Belgique, 1977 ;

Réussir Bruxelles, Labor, 1989 ;

Pour Bruxelles, Racine, 1999.

Site Internet

www.charlespicque.be

Les territoires et les politiques publiques au prisme de la complexité : quelques éléments de réflexion

Si l'on considère les villes comme des territoires et les territoires comme des systèmes complexes, alors il peut être pertinent de concevoir aussi les politiques appliquées sur les territoires comme des processus complexes. Dans cette perspective, il s'agit de définir, d'identifier et d'évaluer les dimensions projective et récursive des politiques.



Pascal ROGGERO,

Maître de conférences en sociologie, responsable du Centre Interdisciplinaire de Recherche sur les Systèmes Sociaux CIRESS (LEREPS), Université de Toulouse 1

Coordonnées

Université de Toulouse 1, rue du Doyen-Gabriel-Marty, 2 – 31042 Toulouse Cedex 9 (France)
Courriel : roggero@univ-tlse1.fr – Tél. : 0033 5 61128702

Grade académique

Agrégé de sciences sociales, Docteur en sociologie, habilité à diriger des recherches

Recherches / Domaines d'activité

Territorialité, Systèmes territoriaux, Politiques territoriales
Théorie de la complexité et des systèmes complexes
Formalisation, Modélisation et simulation de théories sociologiques

Publications

Sociologie des représentations du pouvoir local, Université Laurentienne, Sudbury, 2006 ;
La complexité territoriale : entre processus et projets, L'Harmattan, 2006 ;
Anthropopolitique et gouvernance des systèmes territoriaux, PUSS, 2005 ;
De la complexité des politiques locales, L'Harmattan, 2005.

Site Internet

http://beagle.u-bordeaux4.fr/portailgres/article.php3?id_article=341

LES TERRITOIRES ET LES POLITIQUES PUBLIQUES AU PRISME DE LA COMPLEXITÉ : QUELQUES ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION

Réfléchir à l'avenir de la ville consiste à s'interroger sur une forme de territoire. Mais, à l'heure de la globalisation n'est-il pas anachronique de réfléchir en termes de territoire ? La circulation massive des humains, des informations, des capitaux, des objets ou des virus n'est-elle pas le phénomène marquant des sociétés du début du XXI^e siècle ? L'un des sociologues les plus novateurs de l'époque, le Britannique John Urry ne propose-t-il pas de faire de ces phénomènes de mobilité l'*«objet» central* des sciences sociales du XXI^e siècle¹ ? Cette fluidité généralisée des activités ne rend-elle pas obsolète le concept de territoire auquel est associée l'idée d'ancrage des humains dans un lieu, dans une ville ?

Sans nier l'impact de cette mobilité, nous souhaiterions montrer d'abord que le territoire demeure un concept pertinent pour penser les évolutions sociétales contemporaines. Mais si parler de la ville comme territoire présente un intérêt, il faut de notre point de vue concevoir le territoire comme un système complexe. Nous nous y attacherons dans un deuxième temps. Enfin, nous examinerons quelques conséquences sur l'action publique de cette conception du territoire urbain comme système complexe.

Le territoire un concept qui demeure pertinent

Si le territoire demeure, selon nous, un concept pertinent, c'est en raison de sa nature anthropologique voire éthologique. Tout comme les sociétés animales, il n'est pas de vie humaine et sociale sans territoire. Catégorie de l'entendement humain, l'espace devient territoire quand il prend la forme d'un lieu porteur de sens et créateur de ressources pour les individus et les «communautés». Attendre dans un hall d'aéroport, prendre un café sur une aire d'autoroute ou dormir dans un motel sur une zone commerciale, nous faisons tous, de plus en plus souvent, l'expérience de ces lieux de transit où le présent semble n'avoir ni passé ni avenir. Mais, dans de tels lieux, nous ne pouvons que séjourner et assurément pas habiter. On «habite» quand on réside dans un lieu où l'on se sent «chez soi» auprès des choses qui font sens pour soi. Il est vrai que la manière d'habiter le monde a changé et qu'un mode d'habiter «poly-topique²» a vu le jour dans les catégories les plus dotées en capital économique et culturel de population. On peut représenter ce nouveau mode d'habiter en le distinguant du mode d'habiter traditionnel ou «mono-topique», c'est-à-dire centré sur un seul lieu.

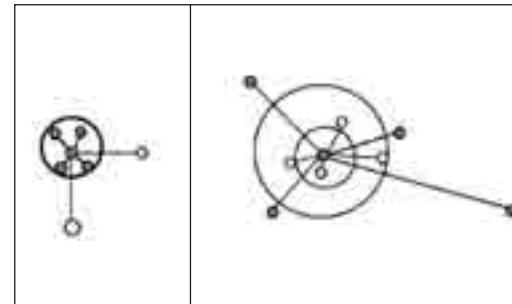


Fig. n°1 Les modes d'habiter «mono-topique» et «multi-topique» d'après M. Stock

Dans la première figure, les lieux familiers représentés par les points gris s'inscrivent dans la proximité géographique alors que les lieux non familiers - les points blancs - sont situés en dehors de cette proximité. Il s'agit de l'habitat «monotopique». A droite, par contre, les lieux familiers se situent, ou peuvent se situer, à une distance géographique plus grande que les lieux non familiers; ce qui les caractérise est alors la fréquence de leur usage et non plus leur proximité géographique - ex. les résidences secondaires, un lieu de travail éloigné du domicile, etc. C'est l'habiter «polytopique». Le second cercle traduit l'accroissement de l'accessibilité à partir d'un lieu grâce au développement des transports.

Cependant, ce nomadisme postmoderne³ qui véhicule une conception d'un social totalement fluide, comme sans ancrage territorial, apparaît empiriquement discutable. Il est peu douteux qu'il corresponde mieux à des pratiques de mobilité qu'on trouve plus souvent aux Etats-Unis - 14 % des Américains déménagent chaque

année contre 7 % en moyenne en Europe et moins de 2% en France - qu'ailleurs dans le monde et dans les milieux sociaux auxquels appartiennent les auteurs défendant cette idée. Par delà le sociocentrisme des élites mobiles, la grande majorité des populations ne vit pas essentiellement dans les aéroports et si beaucoup d'individus se déplacent effectivement et régulièrement c'est, très généralement, dans un périmètre géographique limité. Il faut d'ailleurs constater que plus les ressources économiques des individus sont faibles et plus ils s'attachent physiquement et affectivement à «leur» quartier⁴. De manière plus générale en France aujourd'hui, 70 % des individus vivent dans le département où ils sont nés.

Par ailleurs, on peut douter que la mobilité généralisée puisse survivre à l'après pétrole. La plupart des études prospectives annoncent que si l'on continuera à se déplacer dans l'avenir, cela se fera plus rarement, moins loin, moins vite et plus cher⁵.

Enfin, sur le plan théorique, cette approche qui se focalise sur la mobilité apparaît trop unilatérale. Forçant le trait pour bousculer les vieilles catégories de la sociologie - société, classe, nation, territoire, etc. - elle en vient à minorer, excessivement selon nous, ce qui relève de la stabilité des cadres habituels de l'expérience vécue et la relative pérennité de certaines formes sociales. Cela ne veut pas dire que la mobilité contemporaine ne transforme pas les territoires.

Mais si le territoire demeure un concept pertinent, c'est que, de notre point de vue, il est plus un processus qu'une matérialité. Plus fondamentalement, il présente les caractéristiques d'un système complexe selon Edgar Morin.

Le territoire comme système complexe

D'abord, il est construit, actualisé en permanence par les actions, les interactions, les relations et les représentations de ceux qui le font. Si le territoire est construit, il conditionne aussi les actions qui le construisent - on agit en tenant compte de l'idée que l'on se fait du territoire. A ce titre, dans le vocabulaire de la pensée complexe, on dira qu'il est «récursif», c'est la première dimension de sa complexité.

Ensuite, le territoire est une forme «dialogique», c'est-à-dire qu'il est le produit de logiques à la fois contradictoires et complémentaires. Il s'agit d'un construit à la fois stable dans sa configuration générale et mouvant dans son activité quotidienne. Il présente à la fois une diversité des acteurs et des intérêts et une unité relative de ces derniers. Il apparaît simultanément inscrit dans la singularité de son identité spécifique et ouvert sur des phénomènes qui tendent à la nier. A titre d'exemple que l'on songe à la financiarisation des marchés fonciers qui a engendré une augmentation stupéfiante des prix du logement dans les grandes capitales du monde. Ainsi le prix du mètre carré a-t-il pu atteindre au début des années 1990 près de 20 millions de yens soit l'équivalent de plus de 800 000 francs français de l'époque⁶ (plus de 110 000 euros). Néanmoins, s'il existe une relative autonomie des territoires elle se nourrit de leur ouverture sur l'extérieur.

On dira qu'il s'autoproduit dans le cadre d'une «éco-dépendance» avec ses environnements et dans celui d'une histoire. Les familiers de l'oeuvre d'Edgar Morin reconnaîtront ici son concept principe d'«auto-éco-réorganisation». «Auto» pour sa capacité à se produire, «éco» pour la dépendance avec ce qui l'environne et «ré» pour dire que le processus s'inscrit dans une histoire, une succession d'états passés qui marque le système.

Si le territoire peut s'analyser comme un système complexe, cela veut dire que son comportement global présente certains traits importants. D'abord, à la différence des systèmes compliqués, la connaissance de ses éléments constitutifs de base ne permet pas de prédire son comportement en tant que système. Comme l'écrit Morin, «le système est plus que la somme des parties». Dans certaines situations, il peut connaître des transformations radicales sous l'influence de «perturbations» mineures. On aura reconnu le modèle d'un Belge célèbre, le chimiste Ilya Prigogine. Je voudrais illustrer ce point d'un exemple que j'ai étudié.

Dans le département du Tarn, dans le sud-ouest de la France, deux villes moyennes d'importance équivalente, Albi et Castres, se sont toujours concurrencées dans l'histoire pour le leadership territorial. Or, il est un moment clef dans leur histoire commune, c'est l'attribution du chef-lieu de département en 1791 au moment de la création de l'institution départementale. Initialement attribué à Castres, le chef-lieu va être transféré à Albi en raison du départ précipité du représentant de l'Etat, durant une nuit alors qu'il s'estimait menacé par des contre-révolutionnaires. Si la réalité de cette menace reste à démontrer, il s'agit néanmoins d'un épisode mineur mais décisif dans l'évolution des deux villes. En effet, le fait qu'Albi devienne chef-lieu a induit un développement inégal entre les deux villes. Aujourd'hui Albi est sans rivale, et Castres sombre dans une atonie économique et sociale.

Les théoriciens de la complexité, notamment le Français Yves Barel⁷ ont montré qu'un système complexe présente deux dimensions le constituant: d'une part la dimension actuelle au sens de ce qui est actualisé, celle qu'on voit et qu'on étudie généralement et, d'autre part, la dimension potentielle, celle des «puissances d'être et d'action» qui ne sont pas actualisées, qui restent à l'état de potentiel. Les potentialités d'un territoire comme système complexe constituent un registre difficile à appréhender mais essentiel pour le connaître et agir sur lui.

Enfin, pour ne pas allonger le propos, je m'en tiendrai à une seule autre caractéristique. Elle rejoint d'ailleurs la précédente. Pour la décrire, j'emprunterai la formulation d'une philosophe belge, Isabelle Stengers, alors qu'elle intervenait en introduction à un colloque sobrement intitulé « *réinventer la ville* ». Se positionnant du point de vue des systèmes complexes, elle convoquait Deleuze et Guattari et ce qu'ils ont écrit sur le cerveau pour engager une comparaison avec la ville. Pour ces derniers, on ne pourrait avoir une connaissance objective du cerveau car, en la matière, « *pénétrer c'est créer* ». En d'autres termes : « *s'interroger sur le cerveau ne signifie pas savoir comment il fonctionne, mais apprendre - grâce à de nouveaux agencements sociaux ou individuels, de nouveaux branchements avec l'extérieur, de nouvelles prothèses techniques ou chimiques - ce dont il peut devenir capable*⁸ ».

Elle concluait qu'« *apprendre, c'est apprendre avec, créer les liens et les dispositifs qui permettent d'apprendre avec les populations intéressées, et non pas à propos d'elles* ». *Apprendre en situation et non pas à propos de la situation. C'est-à-dire réussir à créer des situations correspondant à un apprentissage à double détente : l'apprentissage, par les protagonistes intéressés à une situation de la capacité qui est la leur, d'obliger les urbanistes et autres experts à apprendre avec eux, en eux et par eux* ». Ce constat qu'on ne peut connaître un système humain comme un territoire à partir du seul point de vue extérieur peut apparaître évident mais je crois qu'il mérite d'être réaffirmé tant les prétentions à un savoir objectif demeurent. Il n'est pas sûr que nos représentations du territoire aient intégré vraiment cette donnée, que les institutions territoriales le permettent et que tant les élus que les experts y consentent⁹. J'aurai l'occasion lors de ma communication d'illustrer ce point essentiel mais je voudrais terminer cette brève présentation par l'évocation d'une approche complexe des politiques territoriales.

De la gouvernance à la complexité des politiques territoriales

La fortune du vocable de « gouvernance » révèle que l'action publique sur les territoires est devenue moins lisible, plus floue. Le terme de gouvernance a deux conséquences principales. Il signifie d'abord que la direction donnée n'est pas la décision des seules autorités dirigeantes mais résulte d'un système d'interactions et d'interrelations entre de multiples acteurs de statuts (public, privé, institutionnel, non institutionnel) et de niveaux (de la commune à l'Europe) différents. Ensuite, il implique qu'il existe une forme accrue d'autonomie des acteurs en jeu que confirment la décentralisation et la contractualisation des politiques publiques.

L'utilisation du terme gouvernance traduit donc un mode de fonctionnement des sociétés contemporaines marqué à la fois par la multiplicité et la diversité des acteurs et de leurs relations, et leur capacité à construire un certain ordre ou une forme d'unité. Elle témoigne de la difficulté d'agir de manière hiérarchique et de penser ces formes de co-construction de l'action et des règles collectives avec des concepts trop empreints de déterminisme et de hiérarchie comme celui de gouvernement. A bien des égards, elle s'inscrit dans une perspective complexe mais, sans corpus théorique substantiel, elle se limite à une simple description des processus en cause. C'est la raison pour laquelle je préfère une analyse en termes de complexité. J'ai particulièrement développé dans mes travaux deux dimensions des politiques publiques qui pourraient traduire leur aptitude à agir sur les systèmes que constituent les territoires¹⁰. Il s'agit de la dimension du projet et de celle de la récursivité.

Si le territoire apparaît comme un processus, il est aussi projet. Là se nichent la grandeur et le drame des collectivités humaines, dans l'ambition d'orienter le cours de leur histoire. Même si le terme est aujourd'hui galvaudé par un usage pléthorique, il permet d'une part d'exprimer le caractère global de l'action menée qui s'oppose à la sectarisation traditionnelle des politiques publiques. D'autre part, il traduit le caractère évolutif du dispositif mis en œuvre qui n'apparaît pas ou moins dans le plan. Le problème du cadre de ce projet, ou mieux, de ces projets politiques, se pose. Rongé par les deux bouts, par le haut et par le bas, l'Etat peine à incarner une perspective cohérente et crédible. La décentralisation en France, comme dans beaucoup de pays du monde, est simultanément une cause et une conséquence de cette situation. Mais cet appel aux territoires infra-nationaux ne va assurément pas sans problèmes. Parmi d'autres, il y a celui de la nécessaire recomposition des périmètres institutionnels à la recherche d'une meilleure adéquation avec les dynamiques économiques et sociales, et celui de la légitimité politique de ces nouveaux espaces plus ou moins institutionnalisés comme en France par exemple, les établissements de coopération intercommunale et les « pays ». D'un point de vue plus général, la question de la capacité démocratique des collectivités territoriales apparaît sous un jour de plus en plus vif à mesure que les électeurs désertent les bureaux de vote sauf quand ce dernier est obligatoire et délaissent la chose publique pour les affaires privées. Dans un sursaut de grandeur passée on peut certes en appeler, à coups de menton plus ou moins martiaux, à la nation qu'on exhorte au sursaut face à la décadence. Il n'est pas sûr que cela suffise.

On peut aussi, de manière plus aventureuse mais, de notre point de vue, plus réaliste, parier sur un ressourcement démocratique par le local, là où les décisions publiques sont en prise directe avec la vie quotidienne et où les responsabilités peuvent s'incarner plus aisément. On le sait, les expériences de démocratie participative ne parviennent pas, très généralement, à associer les populations à la définition des politiques publiques. Les mécanismes traditionnels de captation de parole publique par quelques leaders d'opinion et l'atonie politique des populations dérangent les élus les mieux intentionnés, les autres s'accommodant de cet échec avec plus ou moins de cynisme. Il apparaît cependant que beaucoup de dispositifs pourraient être inventés en la matière en utilisant les ressources de l'Internet¹¹ et que celles de la modélisation participative restent encore dans les limbes.

Néanmoins, les collectivités territoriales n'agissent pas de manière identique en matière de projets. Certaines tentent d'élaborer des projets qui résultent en propre de leur territoire essayant d'en valoriser les potentialités et en défendant l'identité, d'autres y réussissent moins¹². Des conditions existent pour expliquer ces différences et j'aurai l'occasion de les préciser oralement.

De la même manière, on peut distinguer les politiques publiques en fonction de leur niveau de «récursevité». Plusieurs niveaux peuvent être pris en considération : la capacité des autorités locales à s'informer, leur capacité à réguler, c'est-à-dire à modifier l'action menée en fonction des résultats obtenus, leur capacité à s'adapter, c'est-à-dire à se transformer en s'adaptant structurellement aux situations et, enfin, leur aptitude à faire face aux imprévus. Là encore les systèmes complexes peuvent nous renseigner sur certaines conditions requises pour posséder et mettre en œuvre ces capacités par lesquelles les collectivités territoriales réagissent à leurs environnements.

Nulle prétention à l'exhaustivité n'inspire cette modeste réflexion, je l'interromprai donc là non sans avoir conclu avec un peu d'emphase comme il se doit.

Retenant un concept forgé par Aristote, E. Morin a parlé de la nécessité à ses yeux d'une «anthropolitique», en d'autres termes d'une politique qui mette l'humain au centre de ses préoccupations. Il est trivial, depuis le sociologue Max Weber, de constater que la logique des moyens s'est substituée à celles des fins dans les sociétés développées. Si tous les niveaux de pouvoir doivent être concernés par une telle politique, son cadre le plus approprié est, dans une large mesure, le territoire local, celui où s'exercent majoritairement les solidarités les plus concrètes, où la proximité incarne les relations sociales. Bien sûr, de grandes régulations demeurent nécessaires à des échelles plus larges: nationale, européenne et mondiale. Elles nécessitent la prise de conscience des interdépendances, l'élaboration de processus démocratiques de «gouvernance» mondiale et la mise en œuvre d'une citoyenneté multidimensionnelle dans laquelle les décisions prises à chaque niveau tiennent compte des solidarités nécessaires avec les autres niveaux. On est bien loin du compte et l'on pense à cette phrase de Paul Valéry : «*Que de choses il faut ignorer pour agir!*».

Pascal ROGGERO

¹ J. Urry, *Sociology Beyond Societies. Mobilities for the Twenty-first Century*, London, Routledge, 2000, voir aussi *Global Complexity*, Polity Press, Cambridge, 2003.

² M. Stock, «L'hypothèse de l'habiter poly-topique : pratiquer les lieux géographiques dans les sociétés à individus mobiles», *EspacesTemps.net*, Textuel, 26.02.2006, <http://espacestemps.net/document1853.html>.

³ Voir, par exemple, R. Braidotti, *Nomadic Subjects*, Columbia University Press, New York, 1994.

⁴ Ainsi dans plusieurs études sur les quartiers «sensibles» de Toulouse, on a pu mettre en évidence que leurs habitants portent des jugements positifs sur ces territoires qu'ils se sont appropriés.

⁵ Voir par exemple A. Grandjean et J.-M. Lancovici, *Le plein s'il vous plaît!*, Seuil, Paris, 2006.

⁶ N. Aveline, *La bulle foncière au Japon*, Adef, Paris, 1995 et V. Renard, «Les dynamiques économiques des villes du XXI^e siècle : dérive des marchés immobiliers et fragmentation urbaine», Communication à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, 25 mars 2002.

⁷ Y. Barel, *Le paradoxe et le système. Essai sur l'imaginaire social*, PUG, Grenoble, 1977.

⁸ «Réinventer la ville. Le choix de la complexité», colloque Urbanités, 28 et 29 septembre 2000, Urbanités, Fondation 93, Saint-Denis, 2001.

⁹ P. Roggero, *Sociologie des représentations du pouvoir local: l'Etat français et ses communes*, Presses de l'université laurentienne, Sudbury, 2006.

¹⁰ P. Roggero, *De la complexité des politiques locales*, L'Harmattan, col. Pratiques de la systémique, Paris, 2005.

¹¹ M. Rocard, *La république 2.0, vers une société de la connaissance ouverte*, le 5 avril 2007, <http://www.journaldunet.com/0704/070411-net-rapport-michel-rocard-propositions.shtml>.

¹² Je développerai ce point mais on trouvera une analyse concrète dans P. Roggero, *op. cit.*, 2005.

Bibliographie

Aveline, Natacha, *La bulle foncière au Japon*, Adef, Paris, 1995.

Barel, Yves, *Le paradoxe et le système : Essai sur l'imaginaire social*, PUG, Grenoble, 1977.

Braidotti R., *Nomadic Subjects*, Columbia University Press, New York, 1994.

Grandjean, Alain et Lancovici Jean-Marc, *Le plein s'il vous plaît!*, Seuil, Paris, 2006.

Morin, Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, ESF, Paris, 1990 .

Morin, Edgar, *Introduction à une politique de l'homme*, Seuil, Paris, 1965.

Renard, Vincent, «Les dynamiques économiques des villes du XXI^e siècle : dérive des marchés immobiliers et fragmentation urbaine», Communication à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Paris, 25 mars 2002.

Rocard, Michel, *La république 2.0, vers une société de la connaissance ouverte*, 5/04/ 2007, <http://www.journaldunet.com/0704/070411-net-rapport-michel-rocard-propositions.html>.

Roggero, Pascal, *Sociologie des représentations du pouvoir local : l'Etat français et ses communes*, Presses de l'université Laurentienne, Sudbury, 2006.

Roggero, Pascal, *De la complexité des politiques locales*, L'Harmattan, col. Pratiques de la systémique, Paris, 2005.

Steingers, Isabelle, *Réinventer la ville. Le choix de la complexité*, colloque Urbanités, 28 et 29 septembre 2000, Urbanités, Fondation 93, Saint-Denis, 2001.

Stock, Mathis, «L'hypothèse de l'habiter poly-topique : pratiquer les lieux géographiques dans les sociétés à individus mobiles.», *EspacesTemps.net*, Textuel, 26.02.2006, <http://espacestemp.net/document1853.html>

Urry, John, *Global Complexity*, Polity Press, Cambridge, 2003.

Urry, John, *Sociology Beyond Societies. Mobilities for the Twenty-first Century*, Routledge, London, 2000.

Atelier 1

La mixité urbaine et la cohérence territoriale

La mixité a évolué d'un enjeu d'organisation spatiale vers celui de la gouvernance. Les acteurs publics s'adaptent aux nouvelles réalités. Au-delà de la nécessaire observation des mutations urbaines, ils doivent s'accommoder de l'existence de nouveaux réseaux et de la diversité des échanges pour améliorer de manière durable le sort des territoires et des individus qui y vivent.

Groupe de travail 1.1

Président : Jean-Louis GENARD
Orateur : Jacques DONZELLOT

Groupe de travail 1.2

Président : Hugues DUCHATEAU
Orateur : Alessandro BALDUCCI

Groupe de travail 1.3

Président : Nicolas JOSCHKO
Orateur : Artur da ROSA PIRES

La mixité urbaine et la cohérence territoriale

Le concept de la mixité, largement répandu dans les intentions publiques actuelles, renvoie vers des conceptions d'organisation socio-économique et culturelle de l'espace, mais également vers la recherche d'une mixité socio-spatiale. Les questions socio-économiques, qui sous-tendent ces conceptions, ont fait évoluer la mixité d'une utopie technicienne d'organisation territoriale vers un enjeu de gouvernance. Cette évolution est révélatrice de l'émergence de nouveaux modèles d'intervention publique dans la gestion urbaine, par la prise en compte des intérêts multiples et l'arbitrage des divergences de vue. Dès lors, le concept de mixité appelle à la mobilisation des acteurs en vue de trouver un équilibre et une cohérence qui devraient être la résultante d'une tension complexe. La complexité des enjeux demande d'adopter une approche plus systémique de l'espace autour d'interdépendances multiples entre des territoires toujours plus spécialisés mais toujours plus liés. Aussi le premier groupe de travail se penchera sur la qualification de la mixité.

Ces interdépendances multiples caractérisent la société d'innovation. Elles entraînent, de fait, des glissements de pouvoir entre les instances publiques (mais également privées) et forcent – et forceront – celles-ci à adapter leurs modes de gouvernance pour permettre de prendre adéquatement en compte la complexité territoriale. Pour étayer leurs visions sur l'évolution territoriale, les pouvoirs publics se dotent actuellement d'outils et de méthodes d'observation.

Toutefois, ces dispositions ne suffisent pas, à elles seules, pour affronter la complexité et la fragmentation territoriale ou pour en assurer la viabilité. Au-delà du diagnostic local, il convient également de prendre en compte les phénomènes liés à la création accélérée de nouveaux réseaux extra-locaux, la diversité des acteurs et des échanges qu'ils entretiennent à l'intérieur et l'extérieur du territoire, ainsi que d'intégrer la multiplication des éléments endogènes et exogènes qui vont de pair. Le deuxième groupe de travail abordera la question du développement de projets urbains à partir d'un diagnostic territorial.

Les stratégies et projets développés, et les différents objectifs opérationnels que les acteurs publics poursuivent pour répondre aux défis d'un environnement complexe, doivent également intégrer la complexité inhérente à tout système d'organisation. Si l'on définit la gouvernance comme une contribution à une amélioration durable des prestations en fonction des parties concernées, elle est appelée à s'effectuer simultanément à différents niveaux (mondial, européen, national ou fédéral, régional, départemental ou provincial, local,...). Elle devra également intégrer les objectifs et les nombreux instruments qui sont nécessaires à sa concrétisation.

Cette intégration ne pourra se réaliser sans le renforcement de la transparence, de l'interaction et du feedback des informations, sans l'implication des acteurs concernés dans la concrétisation de certains objectifs et projets d'intérêt général, ni sans l'acceptation de la participation de certains acteurs non publics de participer à la définition de la norme.

Dans l'optique de la transparence, il est indispensable d'instaurer des processus d'(auto-)évaluation des projets, et d'accepter l'évaluation de la gouvernance. Il est donc nécessaire de donner des outils aux acteurs territoriaux impliqués afin qu'ils puissent diagnostiquer au mieux la situation, et à évaluer les impacts de leurs programmes et projets. Cela suppose aussi la mise en place de dispositifs d'évaluation transversale entre les programmes à l'échelle des zones d'intervention et à l'échelle du territoire. Cette nouvelle capacité nécessite en même temps une prise en compte équilibrée des avis divergents des parties concernées. Ce compromis partagé est primordial pour accéder à une cohérence territoriale. Le troisième groupe de travail abordera le défi de la gouvernance participative sous l'angle de la création de processus politiques pluraux.

Président du groupe de travail

Jean-Louis GENARD,

Philosophe et docteur en sociologie

Directeur de l'Institut Supérieur d'Architecture

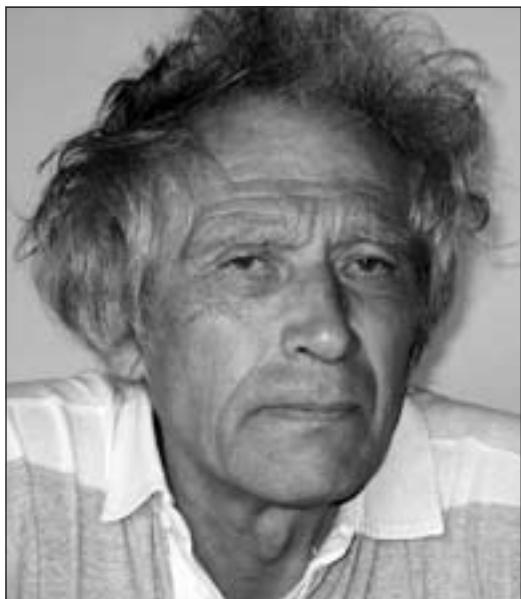
de la Communauté Française « La Cambre »

*Chargé de cours à l'Université Libre de Bruxelles
et aux Facultés universitaires Saint-Louis*



Groupe de travail 1.1 Mixité ! Oui, mais quelle mixité ?

Utiliser le terme de mixité passe pour le sésame d'une urbanité réussie. Toutes les autorités s'en réclament pour justifier leurs politiques urbaines, afin de faire revenir les classes moyennes dans les quartiers populaires. Mais les stratégies des uns et des autres portent généralement sur le seul bâti, l'amélioration du foncier, de son attrait et de son accessibilité. Débat sur les motifs qui peuvent durablement encourager et faire vivre cette mixité au-delà de l'amélioration du foncier.



Jacques DONZELLOT,

Maître de Conférences en Sociologie Politique, Université de Paris X

Directeur du Centre d'Etude, de Documentation et d'Observation sur les Villes (CEDOV)

Directeur du Centre d'étude des politiques sociales (CEPS)

Coordonnées

avenue de la République, 200 - 92001 Nanterre (France)

Courriel : jacques_donzelot@msn.com – Tél : 0033 1 40 97 72 00

Grade académique

Maître de Conférences en Sociologie Politique

Recherches / Domaines d'activité

Science politique, Sociologie politique

Publications

Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues?, Le Seuil, 2006;

La nouvelle question urbaine. Actes du séminaire animé par Jacques Donzelot et Marie-Christine Jaillet, PUCA, 2004;

Faire Société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France, (Catherine Mével et Anne Wyveldens), Le Seuil, 2003 ;

L'Invention du Social. Collection dirigée par P. Birnbaum. « L'espace du politique », Fayard, 1984.

Site Internet

www.donzelot.org

LA MIXITÉ, OUI, MAIS QUELLE MIXITÉ ?

Quand on parle de mixité sociale à propos des villes en Europe et particulièrement en France, on désigne implicitement deux sortes de problèmes. Le premier est celui de «l'évasion» des classes moyennes vers des communes périphériques où elles élisent résidence et où, souvent, les entreprises les suivent parce qu'elles dépendent de la matière grise bien plus que de la force des travailleurs manuels. La difficulté posée par ce départ consiste en la perte d'une catégorie sociale de résidents importante pour son rôle dans l'animation de la ville, sa sécurité... et ses revenus via des contributions fiscales qui bénéficient pour le coup à d'autres communes ou régions. Le second problème consiste en la concentration de pauvreté dans les quartiers autrefois peuplés d'un mélange de classes populaires et de petites classes moyennes, lesquelles sont remplacées désertées par des minorités ethniques issues des nations pauvres du Sud et de l'Est. Venus pour occuper des emplois non qualifiés, ces migrants se sont retrouvés au chômage avec la fin de l'industrie fordiste. Ils vivent d'une économie informelle où les commerces ethniques voisinent avec les trafics illégaux, le tout conférant à ces quartiers l'allure de ghettos. Ils coûtent donc à la ville, par les problèmes qu'ils posent en termes de délinquance et de dépendance sociale bien plus qu'ils ne lui rapportent. Enfin, une dernière justification de l'appel à la mixité est récemment apparue dans le discours politique avec le phénomène de gentrification. Certes, celui-ci constitue une forme de mixité sociale puisqu'il consiste en l'introduction de classes relativement aisées dans des quartiers populaires.

Mais il semble nuire tout autant, voire plus, à cette mixité qu'il ne la favorise puisqu'il conduit automatiquement à faire monter le prix du foncier, à augmenter donc le coût du logement pour la part pauvre de la population urbaine et ainsi à la chasser plus ou moins insidieusement de la ville. S'agissant de Bruxelles, on pourrait dire, en caricaturant le propos des spécialistes, que ses habitants belges l'ont fui pour résider dans des communes lointaines et n'y revenir que pour le travail tandis que son espace se trouvait envahi par les minorités ethniques d'une part et les fonctionnaires de la Commission européenne d'autre part!

Les classes moyennes «s'évadent», les minorités «stagnent» dans les vieux centres, la classe émergente de la mondialisation «chasse» les classes populaires: tous les vocables utilisés pour désigner les comportements spontanés des populations urbaines de la ville ont, comme on le voit bien, un caractère nettement péjoratif. Ils disent le malaise des élus devant le devenir d'une ville qui se défait, qui voit disparaître, en tous cas, la composition relativement ordonnée de la ville de l'ère industrielle, celle qui correspondait aux «trente glorieuses». A cette époque, les habitants se disposaient de manière aussi fonctionnelle que possible dans l'espace urbain à proximité des lieux de production, des lieux de commerce et des centres administratifs. Les classes sociales se trouvaient reliées par l'appareil commun de production et si leurs habitations n'étaient pas, ou pas durablement mélangées, elles se trouvaient dans une situation de proximité suffisante pour que le rêve de promotion sociale l'emporte sur la tentation de l'affrontement ou du repli.

Le discours actuel qui célèbre la mixité sociale et invoque son retour manifeste d'abord une nostalgie de cette époque où la ville trouvait son unité autour des appareils de production, de commerce et d'administration, où chacun percevait aisément la relation d'interdépendance dans laquelle il se trouvait par rapport aux autres. Les formules d'habitat variaient à raison du niveau de revenu mais se trouvaient reliées par l'effet de la mobilité spatiale convergente- vers l'emploi- et de la confiance dans les chances de promotion sociale, donc de mobilité résidentielle «ascensionnelle». En conséquence de quoi, le manège urbain tournait sans trop de heurts ni de malheurs. C'est de ce monde urbain ordonné positivement vers l'ascension sociale que le discours de la mixité sociale manifeste le regret, l'envie d'en retrouver les certitudes qui faisaient de la ville le moyen d'une promesse. On parle de mixité parce qu'au lieu de la mobilité sociale ascensionnelle, c'est plutôt à l'apparition d'une logique de séparation que l'on assiste, à une inversion des tendances positives antérieures. Mais si la nostalgie l'emporte à ce point, c'est aussi et surtout parce que l'on peine à imaginer le futur de la ville, à orienter les flux en fonction d'une perspective claire et positive à la mesure de ce monde industriel que nous avons perdu. Il y va donc, pour le moment, d'un discours plus réactif que proactif, condamnant les tendances actuelles plutôt que proposant de les orienter selon une visée capable de les agencer positivement.

L'insistance sur la mixité symbolise ainsi une réaction salutaire face au danger d'une logique de séparation qui semble s'emparer des comportements sociaux et, en même temps, un manque d'objectif susceptible de rassembler ceux qui sont ainsi portés à se séparer. Tout se passe comme s'il suffisait de contrarier les tendances spontanées pour retrouver une harmonie perdue et quelque peu mythifiée. Or, on sait bien que tel n'est pas le cas. On ne peut prétendre contenir la péri-urbanisation dans un cadre limité sans s'exposer à la voir se développer ailleurs et plus loin. Il y va, au demeurant, d'une logique démocratique imparable. On ne peut empêcher les gens de voter avec leurs pieds s'ils veulent ainsi mieux s'assurer de l'effet du vote qu'ils feront avec leurs mains. On ne peut plus s'assurer que les opérations de rénovation urbaine destinées à améliorer la composition sociale des vieux centres afin d'améliorer le sort de leurs habitants ne produise des effets tout autant contraires à ceux escomptés. Il semble bien, en effet, qu'à Bruxelles comme ailleurs, la rénovation urbaine ait surtout accru les difficultés de la population pauvre en profitant à des catégories plus à même de se saisir des financements destinés à ces réhabilitations et que cela ait encouragé une gentrification nuisant au maintien dans les lieux de ces minorités ethniques, accroissant leurs difficultés au lieu de les réduire.

Si l'on ne peut pas contrarier les tendances spontanées sans risquer de les exacerber, que peut-on faire ? D'abord preuve de modestie et moins prétendre déterminer les conduites qu'influer sur elles. A cet égard, il est utile de reprendre la formule dont se sert Michel Foucault pour désigner le mode de gouvernement libéral. Il y va, selon lui, d'un art de «conduire les conduites» d'influer donc sur elles et non de prétendre les déterminer ex abrupto.

Mais agir ainsi, à distance, sur les conduites des individus, par un jeu d'incitation positive et négative, suppose de mieux les comprendre. Le discours prétendant imposer la mixité sociale participe d'un volontarisme technocratique qui disposait d'une forte crédibilité à l'époque où l'Etat pouvait prétendre gouverner le local au nom de l'intérêt général, aménager les espaces urbains pour accueillir la production et disposer les producteurs et leurs habitations de la manière la plus fonctionnelle possible. Mais cette époque semble révolue. A présent, la ville n'est plus tant un lieu de production que de consommation, de consommation de services, de services de toutes sortes. Lesquels attirent les firmes comme les individus. Les firmes parce qu'elles y trouvaient des services juridiques, bancaires ou de conseils en grande concentration. Les individus parce que les serviteurs des firmes ont besoin de serviteurs aussi. (cf Saskia Sassen). Et les individus attirent, à leur tour, les services à la personne. La ville attire parce qu'elle représente toute une série d'avantages. Et ces avantages font qu'y viennent beaucoup de gens qui ne savent pas exactement quel profit en retirer mais qui veulent voir sur place comment en bénéficier. Il en résulte un certain désordre, des attitudes qui inspirent la défiance au lieu de la lisibilité des conduites de chacun dans la ville de l'urbanisme fonctionnel où l'habit, le véhicule, le tracé d'un déplacement donnait à lire le rôle de l'autre et le code pour s'adresser à lui. Cette inquiétude nouvelle constitue l'inconvénient principal des villes de l'économie post-fordiste. Elle correspond à la remontée de la délinquance et au développement des incivilités. Elle explique la propension de certaines couches sociales à fuir la ville dans le péri-urbain. Qu'est-ce qui fait donc l'attractivité de la ville, sa compétitivité tant recherchée ? Ceci que les avantages l'emportent sur les inconvénients.

Comme le remarque Edward Glaeser, c'est à partir du moment où le niveau de la délinquance a baissé dans les grandes villes américaines que l'on a assisté à un certain retour des classes moyennes¹.

Si l'on se soucie de «conduire les conduites» selon un projet d'amélioration des avantages de la ville et de réduction de ses inconvénients, équitable pour toutes les catégories qui en sont parties prenantes, on peut esquisser alors une conception de la mixité moins impérieuse que facilitatrice de la fréquentation de la ville, de l'usage de ses services et des opportunités qu'elle offre. Cette conception revient à rapporter les comportements incriminés - «l'évasion» périurbaine, la «ghettoïsation» des minorités, la «gentrification» - à la relation que chacune des catégories concernées établit quant à sa contribution aux avantages et aux inconvénients de la ville ainsi qu'à ceux que celle-ci lui procure. Les partisans du péri-urbain fuient les inconvénients de la ville - en matière d'insécurité principalement - mais font comme s'ils ne tiraient pas bénéfice des avantages de celle-ci en matière d'emploi. Les minorités des «inner cities» souffrent d'un faible accès aux opportunités de celle-ci en matière d'emploi mais en augmentent les inconvénients en matière de sécurité par les trafics illégaux. Les gentrifiés veulent les avantages de la ville comme espace de loisir, moins les inconvénients, en l'occurrence la présence des pauvres que leur arrivée fait progressivement partir. Pour autant que la mixité passe par la mobilité et celle-ci par l'abaissement des barrières entre les catégories affectées par la logique actuelle de séparation, il n'est guère de moyen de la faciliter qu'en engageant chaque partie à contribuer à un processus d'amélioration de la qualité de la ville.

débat

Si l'on veut que les individus puissent bouger et se mêler sans crainte plutôt que de se fuir ou de se replier, il faut d'abord construire une communauté suffisamment unie et ouverte pour autoriser les mouvements en son sein. Cela peut donc conduire pratiquement à négocier les frais de centralité avec les communes où vont loger les périurbains pour fuir ses inconvénients... tout en disposant de ses avantages. Ils ne sont certes pas habitants de la Ville centre, mais ils en sont usagers et, d'une certaine manière, citoyens. Qu'ils contribuent à ces frais, via la commune où ils résident, les rendra forcément plus exigeants, moins portés à se comporter en fuyards qu'en parties prenantes. Le même raisonnement pragmatique peut amener à établir un dialogue clarificateur des malentendus qui existent entre les autorités locales et les habitants des quartiers populaires (les minorités ethniques). Ceux-ci sont venus dans cette ville, attirés par la perspective d'avantages en matière d'accès à l'emploi, qu'ils n'ont pas obtenu. Ils se laissent d'autant plus aisément aller à des conduites qui pénalisent l'attractivité de la ville. Y a-t-il une autre manière de changer cette disposition que de faire des efforts particuliers pour ces habitants en matière d'emploi, par la création d'entreprises artisanales dans ces quartiers, par la facilitation de l'accès à des emplois au dehors... et de faire valoir cette politique auprès de leurs représentants afin qu'ils s'engagent de manière déterminée dans le contrôle des activités illégales qui nuit à la ville toute entière ? La population qui bénéficie de la rénovation est surtout celle de la gentrification tandis que les résidents, pauvres, se trouvent progressivement chassée de ses quartiers. Le meilleur moyen d'éviter cet effet involontaire consiste en la construction de logements sociaux.

On connaît assez bien ce phénomène à Paris pour avoir compris que les seuls arrondissements qui permettaient aux habitants pauvres de rester dans ces quartiers en cours de gentrification étaient ceux où il y avait un assez grand nombre de logements sociaux leur permettant d'éviter de se trouver chassés de l'arrondissement (les XIX et XX arrondissements, en l'occurrence). Une telle politique n'a pas l'envergure et l'ambition des ingénieurs rêvant de faire table rase de la ville pour la reconstruire conformément à l'idéal républicain. C'est son avantage : mieux vaut faire ainsi de la ville un ensemble, tâtonnant et sans cesse renégocié, mais vivant qu'un «grand ensemble» vite condamné à la démolition.

Jacques DONZELLOT

¹ *Urban resurgence and the consumer city*, Harvard 2006

Les discussions du groupe de travail porteront sur la possibilité d'influer sur :

- les classes moyennes péri-urbaines
- les minorités ethniques des vieux centres
- les «gentrifiers» qui envahissent les centres urbains

Et plus particulièrement sur :

- Peut-on amener les classes moyennes «évacuées» dans les communes limitrophes à contribuer aux frais de centralité et ainsi les amener à se responsabiliser par rapport au devenir de la ville ?
- Les minorités pâtissent de l'absence de travail et pénalisent la ville par des comportements parfois illégaux : dans quelle mesure est-il possible de responsabiliser leurs représentants sur le plan de la sécurité à partir d'une démonstration des efforts conduits en matière d'emploi ?
- Si l'on veut que la rénovation profite aussi aux habitants pauvres de la ville au lieu de les en chasser, ne faut-il pas y construire, en même temps, des logements sociaux à leur intention ?
- Pourrait-on imaginer de construire une «communauté urbaine», par des négociations efficaces plutôt que par du «bavardage participatif» et de la «mixité alibi» via une politique de remplacement méthodique des pauvres par des classes moyennes ?

Président du groupe de travail

Hugues DUCHATEAU,

Administrateur-délégué de Stratec s.a



Groupe de travail 1.2

De l'observation territoriale au développement de projets

Disposer d'outils et de méthodes d'observation territoriale ne suffit pas pour assurer la prise en compte de la complexité urbaine. Pour optimiser l'« habitabilité » de l'espace, il faut appréhender le développement du territoire dans sa globalité, mais également adapter les outils et les instruments au service de son développement. Un débat lancé à partir du cas de la Province de Milan.



Alessandro BALDUCCI,

Professeur de Politiques Urbaines et Territoriales, à la tête du Département d'Architecture et de Planification, Polytechnique de Milan

Coordonnées

Via Bonardi, 3 – 20135 Milano (Italy)
Courriel : sandro.balducci@polimi.it – Tél : 0039 0223995463

Grade académique

PH.D. en Planification Territoriale (1989), Institut Régional et Développement Urbain, Université de Californie, Berkeley, USA (1987-1988)

Recherches / Domaines d'activité

Changements métropolitains, Planification stratégique, Planification des processus et planification participative, Politiques urbaines, Approches intégrées, Politiques du logement.

Publications

Policies, Plans and Projects. Governing the city-region of Milan, in DISP Zurigo, 2003;
La produzione dal basso di beni pubblici urbani, introduction to the section La produzione dal basso di beni pubblici urbani, Urbanistica n.123, gennaio-aprile 2004.

DE L'OBSERVATION TERRITORIALE AU DÉVELOPPEMENT DE PROJETS

Dans cette contribution, je vais présenter une série de réflexions sur le changement des villes, inspirées par l'observation du cas de Milan.

Mon objectif est de mettre en exergue la manière dont les transformations urbaines profondes et rapides nous poussent à explorer de nouveaux instruments pour élaborer des projets qui soient en mesure d'interpréter et d'orienter ces changements. J'aborderai pour cela deux points :

1. L'observation des changements du territoire dans ses dimensions physique et socio-économique.
2. L'expérience du projet stratégique de la province de Milan, comme point de départ du débat sur la nécessité de définir de nouveaux instruments d'intervention.

L'observation des changements du territoire dans ses dimensions physique et socio-économique

Les villes sont redevenues les centres propulseurs du développement, à la suite d'une phase durant laquelle le rôle moteur était surtout associé aux périphéries urbaines.

Jusqu'à la fin des années 70, on pensait que la crise des villes était irréversible, cela à cause du déclin de la base industrielle et de la diffusion des nouvelles technologies de l'information. Mais ce ne fut pas le cas. Tandis que les nouvelles technologies favorisaient la décentralisation, d'un autre côté elles concentraient de plus en plus les fonctions de contrôle des réseaux dans les villes.

Observer la ville physique

La ville issue du processus de transition d'une économie principalement matérielle à une économie principalement immatérielle, est un phénomène social, économique et spatial complètement différent de ce que nous étions habitués d'appeler 'ville' jusqu'au XX^e siècle.

Ce qui s'est passé à partir des années 70 n'a pourtant pas été un simple phénomène d'expansion de la ville centrale, ou d'étendue de l'urbanisation du centre à la banlieue la plus éloignée. La ville contemporaine est caractérisée par la discontinuité.

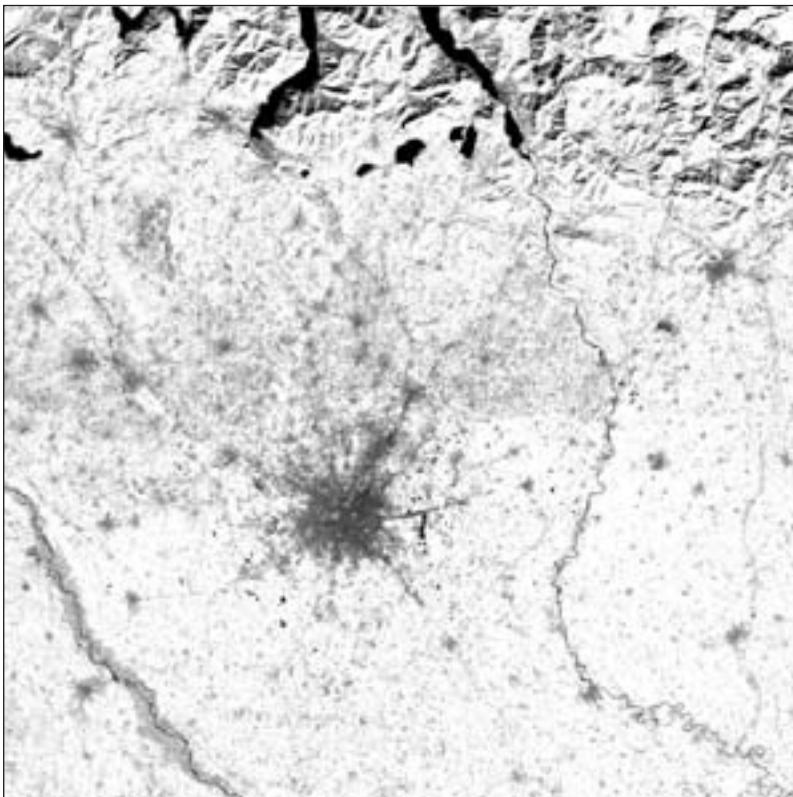
Le changement des villes est tangible dans le monde entier. En Europe, où désormais environ 80% environ de la population vit dans un contexte urbanisé, la situation est encore différente. Un réseau dense de villes a constitué l'ossature d'un processus de redistribution de la population, qui, après la fin des grandes migrations internes, a donné lieu à une variété de situations urbaines (Secchi 2003), dans laquelle nous retrouvons les grandes villes-régions à haute densité comme Londres, Paris, Berlin, les villes diffuses à basse densité de la Vénétie ou de la Belgique, jusqu'à la combinaison des deux modèles, qui donne lieu à ce que Peter Hall (Hall et Pain 2006) appelle *mega-city-regions*, les méga-régions-urbaines, comme dans le sud et le nord de la Grande-Bretagne, dans la région comprise entre Bruxelles et Amsterdam, dans la Ruhr et dans la Plaine du Pô : par exemple la méga-région-urbaine de Milan, qui va de Turin à Venise. Il s'agit d'un développement qui, à cette même échelle européenne, identifie un coeur urbain représenté (selon ESPON) par un pentagone dont les sommets sont Paris, Londres, Hambourg, Monaco et Milan, et à l'intérieur duquel sont compris 14% du territoire européen, 32% de la population et où est générée 47% du PIB.

Ces images de l'étendue du phénomène urbain, qui décrivent le passage de la ville à la métropole, à la région urbaine, à la méga-région-urbaine vont jusqu'à dévoiler une ville qui touche la partie centrale du continent européen, et parallèlement la nécessité d'envisager une perspective nouvelle dans la prise en compte de la nature et des frontières de la ville, mais également la nécessité de trouver de nouvelles articulations intermédiaires permettant de gérer les processus de croissance.

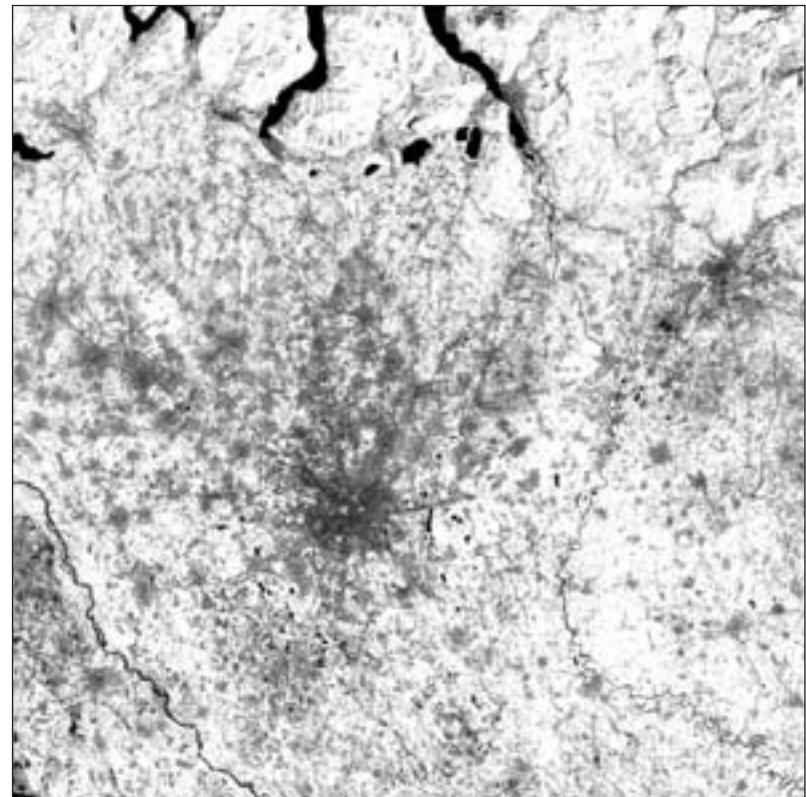
En effet, si nous observons de plus près une région urbaine, de nouveaux phénomènes territoriaux apparaissent clairement et demandent à être interprétés à travers de nouvelles clefs de lecture.

Observons Milan à travers deux images satellites de 1972 et 2001. Dans l'image de 1972 (Fig. n° 1), nous pouvons encore reconnaître une structure urbaine compacte, qui s'est développée le long de quelques lignes radiales, en particulier vers le Nord. Une série de centres disposés en couronne sont notamment reconnaissables à une distance d'environ 15-20 Km de Milan; ils font office de centres d'agglomération de second ordre en suivant typiquement le schéma de Christaller, tandis que les chefs-lieux des provinces limitrophes sont bien distincts.

La situation qui se présente en 2001 (Fig. n°2) est bien différente. La zone centrale de Milan, dans l'image de 2001, ne présente plus aucune séparation avec la majorité des communes de la première et de la deuxième ceintures, et constitue avec celles-ci une formation urbaine unique et dense; cependant, en élargissant le regard, il est tout à fait évident que d'autres types de «formations urbaines» apparaissent en conséquence de la densification de l'urbanisation, et engendrent une agglomération de groupes de



*Fig. n°1 Image satellite de 1972
(source Global Land Cover Facility)*



*Fig. n° 2 Image satellite de 2001
(source Global Land Cover Facility)*

communes jadis totalement séparées (le cas de la Brianza est typique). Il s'agit de formations urbaines interconnectées, dotées de leur propre physionomie, de leur propre centralité, de leurs propres principes d'établissement qui caractérisent ensemble ce territoire et que la définition de «zone métropolitaine» ne réussit plus à représenter.

Grâce à l'observation des transformations physiques, nous pouvons comprendre que la «région urbaine milanaise» s'étend en franchissant les frontières administratives des provinces et des régions (OCDE 2006); une zone qui englobe jusqu'à 10 provinces, Milan, Lodi, Plaisance, Pavie, Novare, Varèse, Lecco, Côme et Bergame, près de 8 millions d'habitants et 700.000 entreprises. Des provinces appartenant à trois régions différentes, mais nous pourrions dire aussi que cette région urbaine s'étend sur deux différentes nations si nous considérons le fait que la zone de Lugano en Suisse peut être, à juste titre, décrite comme une portion qualifiée du territoire milanais. Il s'agit d'une zone qui, d'un côté, vit d'une manière fortement intégrée grâce au développement des systèmes de communication et qui, de l'autre, est le résultat des processus de croissance fragmentée qui ont traversé nos sociétés urbaines.

Observer les processus socio-économiques qui sont la cause et la conséquence des transformations de la ville

Afin de comprendre quelles sont les raisons qui soutiennent ces résultats spatiaux, il nous faut observer la ville du point de vue de la société, car - comme le suggeré Henri Lefebvre - «*la ville est la société tracée sur le sol*». Il me semble que nous pouvons organiser ce regard à partir de trois images: *le mouvement*, *la fragmentation* et *la connexion au réseau*.

Le mouvement. La configuration territoriale de la ville que nous pouvons lire sur les cartes est, en premier lieu, le résultat d'une mobilité croissante de la population.

La ville de Milan a perdu, lors des trois dernières décennies, presque un tiers de sa population (480.000 habitants) et a atteint aujourd'hui une dimension inférieure à celle qu'elle avait en 1951, au lendemain de la guerre et avant l'apparition des grands phénomènes migratoires. Cette population s'est relocalisée dans la province de Milan et dans d'autres provinces limitrophes (en particulier celles de la frange située au pied des montagnes).

Les raisons qui ont poussé la décentralisation sont bien connues: d'une part, un marché du logement urbain en forte tension, et de l'autre, le développement continu de la motorisation privée qui a permis d'atteindre plus facilement des lieux de plus en plus éloignés.

La nouvelle ville a produit de ce point de vue des effets pervers: la population qui s'est éloignée, à la recherche d'une habitation plus accessible, a remplacé les coûts de la rente urbaine par ceux du temps et des déplacements. Un processus qui a entraîné dans son sillon des activités productives et commerciales, elles aussi liées au transport routier, et qui aujourd'hui se manifeste sous la forme du problème dramatique de l'engorgement du trafic et de ses conséquences sur la hausse des niveaux de pollution de l'air et sur l'érosion étendue du sol.

La diminution de la population résidant au centre-ville a été limitée par la croissance de la population étrangère qui est parvenue à constituer en quelques années plus de 10% de la population du chef-lieu milanais, 132.676 habitants en 2001, selon les données de la Ville de Milan (sans lesquels la diminution aurait été plus importante encore).

Les dynamiques démographiques ont soustrait du centre-ville une part importante de la population jeune, en y laissant une frange de la population plus âgée, qui en 2001

dépassait 20% du total des habitants, un des taux les plus élevés parmi les villes européennes (Assolombarda 2005).

Cette perte si considérable a été compensée par une augmentation de la population qui «utilise» la ville au quotidien ou de façon temporaire. Chaque jour, 700.000 à 900.000 véhicules entrent dans la ville de Milan, pour différentes raisons. La gare centrale de Milan est, à elle seule, fréquentée quotidiennement par 320.000 personnes. Le nombre des usagers des transports publics était de 512 millions en 2002 pour le réseau ATM, et de 51 millions, pour les Chemins de fer Nord. Dans les aéroports milanais de Linate, Malpensa et d'Orio al Serio, 30 millions de voyageurs transiting chaque année, ils étaient moins de 15 millions il y a dix ans. Le nombre d'étudiants inscrits dans les universités milanaises pour l'année académique 2003/2004 atteignait - selon l'enquête de Meglio Milano - 176.000, parmi eux seuls 34.800 sont milanais, 43.250 viennent de l'extérieur et 97.800 font l'aller-retour chaque jour. Le nombre de patients des hôpitaux milanais s'élève à 350.000 par an. Ces flux ne concernent bien sûr pas seulement des personnes mais aussi des marchandises et des informations (Castells 2002).

La fragmentation. La forme de la ville observée sur les cartes est composée de fragments qui reflètent un processus qui s'est largement produit dans la société.

Dans la sphère économique, la crise de la grande industrie a été suivie par la pulvérisation de la structure de production: aujourd'hui on compte 370.000 entreprises dans la province de Milan, soit un accroissement de 65% par rapport à 1981, l'équivalent d'une entreprise pour 10 habitants.

Dans la sphère sociale, l'important mouvement de redistribution sélective de la population a fragmenté les réseaux traditionnels, familiaux et de voisinage avec une série de conséquences.

Le quartier et le village dans la ville étendue ont perdu leur signification de forte référence spatiale dans la construction de l'identité et de l'appartenance; la population active parcourt l'espace, elle habite à un endroit, travaille ou étudie souvent dans des lieux différents et se déplace dans d'autres zones de la région urbaine pour faire ses achats ou pratiquer des loisirs.

En outre, d'autres processus de polarisation plus typiques des villes globales ont été observés (Sassen 1997); ceux-ci brisent les équilibres sociaux préexistants entre les classes émergentes, aux revenus élevés, et les populations marginales constituées souvent d'immigrés qui accomplissent des travaux de service non qualifiés.

Dans la sphère politico-administrative, le processus de fragmentation est visible dans la crise du système des partis et dans d'autres formes associatives à base locale, comme les cercles culturels ou les paroisses. En outre, l'élargissement de la sphère publique s'est accompagné de la prolifération de sujets et d'unités administratives (Dente 1985) qui ont abordé, selon une approche de division du travail et de spécialisation croissante, les problématiques posées par les différentes composantes de la société.

Ainsi, alors que l'on constate des processus territoriaux et des phénomènes de plus en plus interconnectés au niveau de toute la région urbaine, les sujets habilités à prendre des décisions dans des domaines de plus en plus restreints se multiplient.

Construction de réseaux. En parallèle à ces processus de fragmentation, il y a cependant des réseaux qui renouent des liens entre les composantes de la ville étendue et qui, d'une certaine façon, proposent de nouvelles formes d'agrégation et de socialité dissociées de l'espace. Tandis que les lieux perdent de l'importance, les «sites» où se rencontrent les acteurs qui, grâce au développement des systèmes de communication électronique et physique constituent une «communauté à distance» (Amin et Thrift

2005), en acquièrent de jour en jour. Ainsi, tandis que les relations de voisinage s'affaiblissent, des réseaux associatifs basés sur des intérêts communs, produisent une socialité légère, moins contraignante, mais tout aussi importante. Des groupes de jeunes unis par un intérêt pour un certain type de musique, par d'autres passions, par un sport spécifique; des réseaux qui conjuguent intérêts et revendications comme pour le cas du «critical mass»; des réseaux de populations qui, en dépit de la distance qui les sépare, se retrouvent pour animer un lieu. Des réseaux professionnels, culturels, d'auditeurs radiophoniques, des réseaux de personnes liées par des intérêts gastronomiques, animaliers ou s'intéressant à la médecine alternative; des réseaux familiaux ou amicaux qui sauvegardent les relations entre populations désormais dispersées dans la région urbaine; des réseaux de populations appartenant à différentes ethnies, qui se réunissent certains jours de la semaine ou par le bouche à oreille.

Tous ces groupes sont caractérisés par le fait qu'ils entretiennent des relations stables à travers les systèmes de communication, et par le fait qu'ils se retrouvent de temps à autre, dans différents lieux de la région urbaine.

En conclusion, à travers l'observation de la ville physique et de ses déterminants socio-économiques, nous pouvons d'une part, relever un processus d'extension de la ville dans le territoire qui traverse les frontières et redessine les appartennances, et d'autre part, une transformation profonde des fonctions et du rôle de sa partie centrale. Celle-ci assume de plus en plus les caractéristiques d'une plateforme qui héberge citoyens et habitants temporaires qui y convergent pour des raisons professionnelles, touristiques, d'études ou de loisir, en écrasant souvent la ville des résidants.

Le Projet stratégique de «Ville de Ville»

Voici le cadre dans lequel la province de Milan a demandé à notre Département de lui fournir un support scientifique pour la réalisation d'un «*Projet stratégique pour la région urbaine milanaise*». Il nous a paru important de nous appuyer alors sur la réflexion poussée qui a caractérisé, depuis les toutes premières années de l'après-guerre, les tentatives d'établir l'ordre et la forme d'un processus de développement impétueux. Tout en étant bien conscients du fait qu'il n'a jamais été possible de guider la croissance de cette zone exclusivement par le biais d'instruments d'analyse scientifique ou d'une observation capable de se traduire en un plan contraignant, cela à cause de l'irréductible pluralité des décideurs (Balducci 2005). Durant cette longue période, c'est plutôt la proposition d'idées, de descriptions, de visions génératrices, de projets en mesure d'inciter les acteurs à prendre des décisions, qui s'est avérée efficace.

C'est ainsi que le projet stratégique reconnaît la problématique de l'habitabilité de la ville comme principal obstacle au développement de la région urbaine, qui risque de devenir invivable, une menace qui, pour la première fois dans l'histoire du développement urbain, concerne tant les citoyens que les entreprises. Non seulement à cause du fait que la production n'est plus nécessairement située dans des lieux fonctionnellement et techniquement séparés, mais surtout car le développement de l'économie a besoin de la ville en tant que «*lieu d'accumulation de capital créateur, en tant que système complexe d'interactions entre entreprises, services, capitaux à risque, médias, économies informelles, institutions publiques et privées, communautés d'artistes, associations, réseaux sociaux, savoirs diffus, cultures*» (Dematteis 2005).

Le projet stratégique focalise donc toute son attention sur le thème de l'habitabilité, en tant que stratégie charnière, entre les besoins d'une population qui veut vivre à nouveau la ville comme un environnement harmonieux, accueillant, amical et stimulant, et les exigences des nouvelles entreprises qui demandent à pouvoir se développer dans un contexte dans lequel les facteurs de localisation tendent à se rapprocher des besoins exprimés par la population.

Nous avons abordé le thème de l'habitabilité de six façons différentes : trouver un logement stable ou temporaire, se déplacer librement et parallèlement pouvoir respirer, partager de nouveaux espaces publics, générer la culture et en bénéficier, promouvoir un nouveau bien-être local, innover et entreprendre.

Pour évoluer dans la perspective de l'habitabilité, nous considérons nécessaire d'observer les processus de déterritorialisation et de re-territorialisation qui concernent le cœur de la région urbaine. D'un côté, l'apparition de «communautés pratiques» (Amin et Thrift 2005), c'est-à-dire de populations qui se mettent en relation à travers de nouvelles connexions en réseau, sans enracinement territorial spécifique : les étudiants, les immigrés, les navetteurs, et toutes les communautés à distance qui défient le rapport traditionnel entre politiques et appartenances territoriales. De l'autre côté, les nouveaux processus d'enracinement territorial qui ne peuvent plus considérer la commune comme seul point de repère, mais qui au contraire aspirent à des appartenances plus amples et potentiellement significatives.

De ce point de vue, le cadre de la «Ville de ville» constitue un point essentiel pour une description orientée vers le projet.

Si l'on veut découvrir, à partir du cœur de la région urbaine, des images interprétatives qui puissent fournir aux acteurs une clef d'ouverture à la coopération, il est important d'observer que la Brianza, le Haut Milanais, le Nord de Milan, l'Adda Martesana, c'est-à-dire les conurbations qui émergent de la lecture des cartes, ne sont pas uniquement des densifications de l'espace urbain, mais sont déjà riches d'histoires de coopération entre communes, qui se sont unies ces dernières années pour faire face à des problèmes qui traversent les frontières communales, et vont de la protection de l'environnement à la gestion des services complémentaires. En ce sens, il s'agit de villes. Milan, ville de ville, est une image qui peut aider les acteurs publics, privés et du tiers secteur à travailler dans la perspective d'une meilleure habitabilité.

Avec ces objectifs, la Province a proposé d'expérimenter de nouvelles modalités pour l'élaboration d'un projet stratégique, en suivant d'autres voies que celles empruntées par les plans stratégiques habituels.

Le fait de mettre l'accent sur le projet, plutôt que sur le plan, souligne la distance par rapport à toute hypothèse de contrôle et de coordination par voie hiérarchique des actions mises en place.

Le projet s'articule autour d'une série de mesures, qui, dans leur ensemble, visent à enclencher un processus de planification stratégique, sans pour autant se référer au plan, hormis pour l'état d'avancement ou le résultat.

Le lancement du projet s'est fait via le *Document stratégique* intitulé «*Ville de ville, un projet stratégique pour la région urbaine milanaise*» (Province 2006), présenté au cours d'une information publique en février 2006 : c'est une sorte de livre blanc sur les questions inhérentes au changement de la région urbaine, riche en données et informations, qui introduit le thème de l'habitabilité en présentant une vision et une stratégie.

La deuxième étape a consisté à lancer un *appel à projets visant à sélectionner des idées de projets et des bonnes pratiques* afin de contribuer à l'amélioration de l'habitabilité de la région urbaine milanaise. L'idée a été empruntée de la célèbre expérience européenne, Iba Emsher Park, qui a utilisé comme stratégie de planification l'instrument inédit de l'appel à projets à travers lequel une série de projets ont été sélectionnés et ensuite menés à bien. Dans ce cas, la réponse de la société milanaise a été extraordinairement riche : des fondations, des universités, des communes, aussi bien de façon individuelle que groupée, des sujets privés et du tiers secteur y ont participé. Deux cent cinquante-neuf propositions définitives, regroupant tant les bonnes pratiques que les idées de projets, ont été recueillies. Elles couvraient tous les aspects de l'habitabilité évoqués ci-dessus, dévoilant une société locale non seulement riche et vivace, mais également désireuse d'entrer en relation avec les institutions pour s'attaquer aux problèmes majeurs d'ordre public.

La troisième étape a été l'élaboration d'un «*Atlas des politiques et des projets pour l'habitabilité de la province de Milan*» à travers le dialogue mené avec 14 assesseurs, les conseillers délégués et leurs dirigeants. Une démarche utile d'autoréflexion et de partage de l'information interne, mais aussi une occasion de dévoiler vers l'extérieur ce que la Province accomplit déjà actuellement et ce qui pourrait donner lieu à un réseau supplémentaire de projets et de politiques pour l'habitabilité, qui puisse interagir avec le réseau des projets issus du concours.

La quatrième étape est la mise en œuvre d'un *nombre limité de projets pilotes*, dans des domaines particulièrement importants comme la réalisation d'une forêt périurbaine, l'expérimentation de politiques innovantes pour l'accès au logement, ou encore un projet pour la requalification des espaces de production.

débat

La cinquième et dernière étape est une *exposition à la Triennale de Milan*, réalisée de mai à juillet 2007, et destinée à diffuser l'information sur la transformation de Milan vers un public plus vaste, et à l'occasion de laquelle se sont développées les initiatives du « Théâtre de la ville », lieu de confrontation entre les acteurs de la région urbaine dont l'objectif est de construire, et pas seulement au plan métaphorique, un forum dans lequel les acteurs se rencontrent et discutent de l'avenir de la ville.

Comme nous pouvons le voir, il s'agit d'un parcours qui, face à la complexité des contextes urbains, cherche à établir un rapport nouveau entre observation, projet et action et que je présente ici comme piste de réflexion.

Alessandro BALDUCCI

Bibliographie

Tout le matériel du projet « Ville de Ville » sont sur le site <http://www.cittadicitta.it>

Amin, A. e Thrift, N., *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna, 2005.

Assolombarda, *Le dinamiche del territorio. Milano nel confronto nazionale ed internazionale*, Milano, 2005.

Baldacci, A., « Una visione per la Regione Urbana Milanese » in Magatti, M. e altri (2005) *Milano, nodo della rete globale*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.

Castells, M., *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore, Milano, 2002.

Dente, B., *Governare la frammentazione*, Il Mulino, Bologna, 1985.

Dematteis, « La città nell'era della conoscenza : un sistema territoriale irragionevole », relazione presentata al seminario IRME 2005, Scuola Superiore S.Anna, Pisa 14 giugno, 2005.

Hall, P., Pain K., *The polycentric Metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, EarthScan, Sterling, Va., London, 2006.

Magatti, M. e altri *Milano, nodo della rete globale*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.

OECD, *Milan Italy*, OECD Territorial Reviews, 2006.

Le Galés, *Le Città Europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2006.

Sassen, S., *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 1997.

Secchi, B., « Urban Scenarios and Policies », in Portas, N. *Políticas, estratégias e oportunidades*, Fondaçao Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003.

Les discussions du groupe de travail porteront sur :

- Les changements dans la ville :
 - Quels changements peut-on observer de nos jours dans la dimension physique de la ville ?
 - Quels sont les facteurs qui influencent ces changements, d'un point de vue socio-économique ?
 - En quoi le système existant de pouvoir local et supra-local est-il remis en cause par ces changements ?
- L'image et l'échelle de la ville :
 - Si nous voulons décrire de façon appropriée des limites significatives d'une ville d'aujourd'hui, quelle image utiliser : ville, zone métropolitaine, région urbanisée, méga ville-région ?
- Les outils et instruments de gestion au service d'une stratégie :
 - Quel genre d'outils peut-on utiliser pour gérer les phénomènes (protection de l'environnement, développement économique, cohésion sociale, etc.) qui touchent les villes contemporaines ?
 - L'exemple de la Province de Milan peut-il stimuler notre quête de nouveaux instruments, afin de déployer une stratégie efficace pour la ville d'aujourd'hui ?

Président du groupe de travail

Nicolas JOSCHKO,

Directeur général a.i. Rénovation urbaine, Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB)



Groupe de travail 1.3

Gouvernance participative : le défi des processus de création de politiques pluralistes

Se concentrer sur les défis que pose la création d'une vision directrice partagée par les différents acteurs d'une communauté (territoriale) est l'enjeu principal de la gouvernance participative. Il s'agit de présenter et d'analyser de façon critique une approche méthodologique réfléchie afin de construire une stratégie pluraliste. Enfin, il convient d'explorer les conditions pour consolider un système de co-conceptualisation et d'implémentation d'une politique forte et efficace.



Artur da ROSA PIRES,

Professeur de Politiques de Développement Spatial et Planification, Université d'Aveiro, Portugal

Coordonnées

Campus Universitário de Santiago - 3810-193 Aveiro (Portugal)

Courriel : arp@ua.pt – Tél : 00351 234370394

Grade académique

«Agregação» in Development Planning (University of Aveiro, Portugal), PhD in Urban and Regional Planning, (University of Wales, Cardiff, UK), MSc in Urban and Regional Planning (University of Wales, Cardiff, UK), Degree in Civil Engineering (University of Coimbra, Coimbra, Portugal)

Recherches / Domaines d'activité

Innovation et développement des politiques, Planification de l'espace et politiques de développement

Publications

The Fragile Foundations of European Spatial Planning in Portugal, European Planning Studies, Special Issue on «Southern Perspectives on European Spatial Planning», 2005;

Changing Institutional Landscape of Planning (L. Albrechts, J. Alden), 2001;

Lisbon: Strategic Planning for a Capital City, (J Alden), in Cities, Vol. 13, Cap. 1, pp. 25-36, 1996.

Site Internet

<http://www.csjp.ua.pt/pageperson.aspx?id=269>

GOUVERNEMENT PARTICIPATIF : LE DÉFI DES PROCÉDURES DÉCISIONNELLES PLURALISTES

Introduction

La nouvelle génération de politiques de développement urbain (et territorial) soulève de nouveaux questionnements et défis. En effet, on oublie souvent qu'elle implique non seulement la reformulation de l'agenda politique, amenant de nouveaux problèmes au cœur des préoccupations en matière de politiques publiques, mais aussi une révision approfondie des routines décisionnelles.

Les nouvelles approches de la planification de la politique se caractérisent avant tout par leur pluralisme. En d'autres termes, face à la mondialisation croissante des processus, l'échelon local (re)gagne en pertinence, en termes d'aptitude à constituer une «*base viable de mobilisation sociale*» (Cooke, 1989) dans l'optique d'influencer réellement les forces globales qui pèsent de plus en plus lourd sur la détermination de l'avenir des entités locales. La mobilisation de différents intéressés et agents du changement, la formulation de stratégies cohérentes et ciblées, et la stimulation de plans d'activités basés sur les politiques sont désormais reconnus comme autant de facteurs fondamentaux pour renforcer la capacité des communautés locales et régionales à influer sur leur propre destinée dans la société contemporaine.

L'un des principaux défis liés à cette nouvelle approche de la planification de la politique consiste à réunir des personnes et des organisations différentes, affichant différentes priorités et visions du monde, des comportements opérationnels compartimentés et éprouvant souvent l'un envers l'autre un ressentiment et/ou une méfiance historiques. La planification spatiale stratégique fournit aux décideurs politiques des outils précieux qui pourraient s'avérer extrêmement utiles pour abattre

les barrières que rencontrera inévitablement une telle approche. Le présent exposé repose sur l'expérience et s'intéresse essentiellement aux enseignements tirés de la préparation concrète des plans spatiaux stratégiques destinés à quelques municipalités portugaises peu accoutumées aux procédures décisionnelles pluralistes. Il commence par une explication détaillée et une analyse critique des réalisations (et des résultats moins concluants) obtenues par une méthode théorique et conçue à dessein. Ensuite, il étudie le problème bien connu du «*déficit de la mise en œuvre*», en explorant certaines causes et/ou difficultés potentiellement liées à la méthode proposée. Enfin, il évoque, quoique de manière plus spéculative, le défi de l'adoption et du maintien à terme des nouvelles routines décisionnelles.

Sujets de discussion

Mise en place d'une vision partagée ou... d'une compréhension identique de la situation

La littérature ad hoc énonce souvent comme principal défi des procédures décisionnelles pluralistes la mise en place d'une vision partagée de l'avenir de la localité entre les divers acteurs. Celle-ci est essentielle si l'on veut surmonter la diversité des visions qui caractérise une communauté fragmentée et, partant, la diversité des opinions (souvent contradictoires) relatives aux priorités stratégiques et aux actions adéquates. Bien qu'elle souscrive sans équivoque à la nécessité d'une vision partagée (et novatrice) à long terme, la méthode qui sera présentée considérera comme le principal défi la capacité à mettre sur pied une perception commune et informée de

la situation existante et de la dynamique du changement. Cela sous-entend en fait un triple défi. Primo, que l'on arrive à convaincre les différents acteurs (locaux) d'entamer un dialogue constructif et d'accepter les points de vue des autres, une tâche pas toujours aisée et qui demande certainement des exercices de participation publique conçus à dessein. Une deuxième tâche consiste à aider les acteurs locaux à considérer la situation existante à la lumière des circonstances globales. Elle aussi s'avère souvent difficile du fait de la tendance des intervenants à considérer le cadre global comme plutôt éloigné et/ou incertain et, de ce fait, peu pertinent par rapport aux sujets débattus au niveau local. Les résultats des efforts fournis seront conditionnés par la bonne préparation (précoce) de l'équipe professionnelle sur les questions stratégiques clés. Un troisième défi consiste à placer les acteurs locaux dans des conditions permettant de réinterpréter leur propre perception du potentiel de développement de leur région, en révélant des «*ressources et aptitudes cachées, dispersées ou mal utilisées*» (Hirschman, 1958) et, partant, mobilisables sous certaines conditions (Morgan et Henderson, 2002). Une fois de plus, l'équipe professionnelle qui appuie le processus de planification de la politique joue un rôle capital dans la réalisation de cet objectif. En d'autres termes, la participation des intervenants et les autres initiatives de participation publique visent bien plus loin que la conclusion d'accords entre des intervenants aux origines et aux agendas politiques différents.

De la stratégie à la mise en œuvre... ou l'évolution parallèle de la stratégie et de l'élaboration

L'étape suivante de la planification (spatiale) stratégique, une fois définie la vision à long terme, consiste à élaborer une stratégie permettant de concrétiser cette dernière. Tâche complexe s'il en est, notamment parce que l'on doit souvent gérer des perspectives toutes nouvelles, du moins en ce qui concerne la situation locale. Il s'agit alors de voir comment aborder des questions d'un point de vue novateur, en articulant de nouveaux concepts de développement émergents et parfois controversés autour des spécificités des caractéristiques locales, en s'appuyant sur des orientations politiques générales parfois trop vagues. Les difficultés que prévoit l'équipe professionnelle lors de la mise en œuvre de la stratégie l'incitent en général à peaufiner la stratégie avec zèle et à assurer un enchaînement très progressif des étapes de mise en œuvre. Beaucoup jugent cette façon de faire plutôt inadéquate dans les conditions d'une prise de décisions pluraliste et dans des environnements en mutation rapide (notamment Sotarauta et Srinivas, 2005). Nous pouvons rappeler à cet effet plusieurs arguments corrélés, qui se chevauchent partiellement. Le premier souligne qu'un large consensus sur des idées et des pistes de développement n'entraîne pas forcément une mobilisation active des agents clés du changement autour de questions politiques précises - et, en effet, l'acceptation de cette assertion exerce un impact certain sur la méthode. Selon un deuxième argument, l'enthousiasme compréhensible que soulève le nouvel agenda stratégique - qui a coûté tant d'efforts - peut sous-estimer le poids et la pertinence de l'agenda «existant», qui ne peut être balayé du revers de la main et ne devient pas automatiquement et immédiatement «périmé» au terme de la procédure de planification stratégique. Au vu des demandes concurrentes exercées sur les (rares) ressources par des priorités stratégiques différentes et de l'inévitable inertie institutionnelle, on aurait tort de croire que la mise en œuvre est une procédure simple.

Un troisième argument, clairement avancé par Sotarauta et Srinivas (2005), repose sur la simple assertion que «*les organisations ont besoin de temps pour expérimenter et apprendre*». Aussi, plutôt que de se concentrer sur la conception perfectionniste d'une stratégie, Sotarauta plaide pour la mise en place d'initiatives politiques cohérentes, articulées autour de mécanismes d'apprentissage ad hoc. Au fil du processus d'apprentissage, les organisations renforceront leur engagement politique et ajusteront progressivement les ressources institutionnelles aux besoins des politiques. Dans ce sens, le développement local et la politique publique locale évolueront conjointement de manière à combler le fossé entre la stratégie et la mise en œuvre. Une fois de plus, les conséquences méthodologiques de l'acceptation de cet argument peuvent s'avérer assez importantes.

D'une initiative ponctuelle d'élaboration d'une politique à des procédures décisionnelles pluralistes soutenues

D'une manière plus spéculative, l'exposé abordera également la question de la durabilité institutionnelle des procédures décisionnelles pluralistes. En réalité, les défis de la politique de développement spatial au sein de la société actuelle ne sont pas uniquement liés à la nécessité d'explorer de nouvelles idées et de renforcer la base de connaissances afin de soutenir la conception de la politique. On assiste à une autre évolution importante : la nature même des procédures de planification et d'application de la politique change. Comme l'expose Sotarauta (2007), on observe un changement capital d'une «*procédure simple: élaboration d'une politique, prise de décision et mise en œuvre... [vers] ... la politique en tant que procédure multi-agents, multi-objectifs, multivisions et pluraliste... formulée en coopération constante et étroite avec les diverses parties...*» Il faut remarquer que ce changement nécessitera de la part des organisations (existantes) qu'elles s'engagent dans de toutes nouvelles relations et de nouveaux genres d'initiatives,

demandant différents modèles comportementaux, différentes procédures administratives, différentes attitudes professionnelles, etc. Cela signifie également de nouvelles aptitudes et compétences et, très probablement, de nouvelles exigences au sein de l'organisation. À moins que, comme l'évoque toujours Sotarauta, l'on ne doive «recréer» les institutions et, nous ajouterions, recréer *simultanément* un éventail assez large d'institutions afin de soutenir efficacement les efforts souhaités de coopération. Cela nécessite un leadership en réseau (par opposition au leadership hiérarchique); voilà pourquoi l'homme revient au cœur de la politique de développement (spatial) urbain.

Artur da ROSA PIRES

débat

Bibliographie

Cooke, P., *Locality, Economic Restructuring and World Development*, in P. Cooke (Ed.) Localities: The Changing Face of Urban Britain, Unwin Hyman, London, 1989, pp. 1-44.

Hirschman, A. O., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, Yale, 1958.

Morgan, K. et Henderson, D., *Regions as Laboratories: the Rise of Regional Experimentalism in Europe*, in M. S. Gertler et D. A. Wolfe (Eds.) Innovation and Social Learning : Institutional Adaptation in an Era of Technological Change, Palgrave Macmillan, London, 2002, pp. 204-26.

Sotarauta, M., *Leadership in Promotion of Regional Development: An Empirical Analysis of Power and Influence Tactics in the Finnish Regional Development Activity*, SENTE Working Papers 12/2007, 2007.

Sotarauta, M. et Srinivas, S., *The co-evolution of policy and Economic Development. A discussion on Innovative Regions*, MIT IPC Local Innovation Systems Work Paper 05-001, 2005.

Les discussions du groupe de travail porteront sur les questions suivantes :

- Comment surmonter le déficit de mise en oeuvre dans les procédures de décisions pluralistes, et ensuite les faire durer dans le temps?
- Comment mettre en place un dialogue constructif, accepter les points de vues différents et en dégager une vision partagée?
- Comment concilier «cadre global» et «niveau local» dans la mise en place d'une vision partagée?
- Comment les différents partenaires peuvent-ils construire une évolution parallèle de la stratégie et de l'élaboration?
- Comment concilier les nouveaux concepts de développements émergents, et parfois controversés, avec les spécificités locales et/ou avec la pertinence des anciennes stratégies?

Atelier 2

La discrimination territoriale

La mondialisation accentue la concurrence et incite à la performance des territoires. Il convient de soutenir cette dernière, tout en garantissant l'égalité sociale. Il s'agit aussi de donner une place aux intérêts divergents, d'assurer les arbitrages entre les parties impliquées et de maîtriser les processus décisionnels. Enfin, il convient de concevoir des normes de qualité pour les grands projets urbains.

Groupe de travail 2.1

Président : Michaël VAN CUTSEM,
Orateur : Philippe HERBAUX

Groupe de travail 2.2

Président : Bruno VINIKAS
Orateur : Frank HENDRIKS

Groupe de travail 2.3

Président : Joachim DECLERCK
Orateur : Josep ACEBILLO

La discrimination territoriale

La notion de discrimination territoriale exprime le constat d'une évolution contrastée entre territoires prospères et territoires en difficulté. Cette notion exprime également la recherche d'un équilibre par des dispositions de discrimination positive. Ce rééquilibrage se traduit par des interventions directes, des aides aux initiatives ou encore par des mesures fiscales dans les zones en difficultés. Les politiques sectorielles territorialisées et la politique de développement du territoire se fixent autour des zones considérées comme problématiques en arguant du besoin impérieux de rattrapage économique, social et culturel. Ces politiques appellent ainsi à des actions spécifiques pour certaines catégories d'acteurs et de publics en cherchant à les rassurer, mais également à des actions de réparations urbaines (réhabilitation d'anciens sites industriels par exemple).

Pour les protéger contre une société déstabilisée et désastabilisante, les acteurs locaux cherchent à établir un environnement protégeant les habitants du risque de «violences». Dans le même temps, ces acteurs locaux sont appelés à affronter les concurrences territoriales. Il leur faut donc aussi mobiliser les ressources humaines et technologiques, et en améliorer les performances. Cela nécessite une véritable gouvernance du territoire qui implique impérativement de révolutionner la culture des organisations, en faisant de l'environnement local un territoire «apprenant» et en développant l'intelligence territoriale, tout en assurant un équilibre entre la démocratie et la maîtrise des politiques.

L'organisation du développement territorial, dans le cadre d'une économie mondialisée, se construit par de l'information. Les décideurs locaux, élus ou responsables d'organisations, ont parfois des difficultés à traiter ce flux exponentiel d'informations, et par conséquent à alimenter une réflexion politique, économique ou sociale. L'accessibilité à l'information, pour et par l'acteur territorial, est capitale. Dans un contexte où l'information territoriale partagée est absente, on doit souvent se contenter de suppositions dont la fiabilité ne peut être vérifiée, l'avenir devenant incertain.

Il convient de dépasser l'approche cloisonnée de chaque acteur au bénéfice d'un regard systémique et mutualisé. Par cette mutualisation, l'information devient le substrat d'un projet collectif, engendré et partagé par tous les acteurs engagés dans ces processus communs de communication. Par sa capacité à mutualiser les signes et les indices, l'intelligence territoriale peut devenir un outil d'anticipation des «ruptures» qui affecte un territoire, et permet ainsi de prendre en compte les flux communiquants pour mieux servir le modèle que les acteurs souhaitent promouvoir. En transformant la gestion des savoirs individuels en gestion des savoirs collectifs, l'intelligence territoriale fonde de nouvelles voies de recherche participant à cerner les nouveaux contours de la complexité territoriale. L'intelligence territoriale est abordée dans le groupe de travail 2.1.

Le fondement de la gouvernance urbaine repose sur un équilibre difficile entre le respect de la démocratie (qui est, rappelons le, fondamentalement égalitariste) et la mobilisation du territoire contre l'emprise des inégalités qui résultent d'une concurrence accrue en termes économiques et financiers, mais aussi en termes de compétences sociales et culturelles («gentrification», nouvelles élites). La mobilisation territoriale et les interactions qu'elle suppose avec les acteurs de terrain, les parties impliquées, les participants ou les partenaires ne peuvent pas induire une situation d'incohérence ou d'absence de principes reconnus. Il ne s'agit pas d'encourager la rigidité. Il s'agit, au contraire, d'oser innover les processus démocratiques en se mettant au centre de la tension, tout en adoptant une attitude nuancée et cohérente qui préserve des principes fondamentaux clairement convenus. Entre la maîtrise et l'engloutissement de la gouvernance, le service public doit pouvoir assurer l'arbitrage d'intérêts et le faire respecter. Il doit également se porter garant de la maîtrise des procédures décisionnelles dans un contexte de management des échanges. Ce thème fait l'objet du groupe de travail 2.2.

La qualité urbaine est souvent réduite à la dimension formelle. Or, dans un contexte de complexité territoriale, l'ensemble des points de vue sont à mettre en concordance avant de lancer un projet, afin que celui-ci puisse atteindre son objectif, à savoir permettre de diminuer les inégalités, tout en cherchant un effet global positif pour les différentes couches de la société. Le thème des projets urbains de qualité, envisagé comme une recherche spécifique à l'entité urbaine, sera traité dans le groupe de travail 2.3.

Président du groupe de travail

Michaël VAN CUTSEM,

*Directeur de recherche à l'Institut Destrée,
Responsable du Pôle Prospective*



Groupe de travail 2.1 Intelligence territoriale, pour un territoire apprenant

Affronter la concurrence territoriale par la mobilisation de tous les acteurs et par l'accroissement de leurs performances est un véritable défi. En s'appuyant sur l'« intelligence territoriale », il s'agit de mettre à contribution, dans une logique de développement durable, un traitement mutualisé de l'information qui puisse dépasser les huis clos sectoriels. Elle permet d'optimiser les performances dans les zones fragilisées et peut contribuer à préserver la cohésion sociale.



Philippe HERBAUX,

Chercheur au sein du laboratoire I3M de Nice Toulon. Délégué à l'intelligence territoriale et économique de l'université Lille2

Coordonnées

rue du Pr. Laguesse, 1 - 59000 Lille (France)
Courriel : Philippe.herbaux@univ-lille2.fr – Tél : 0033 3 20 62 15 59

Grade académique

Doctorat en Sciences de l'information et de la communication, Master en management, Master en intelligence compétitive, diplôme universitaire en intelligence économique

Recherches / Domaines d'activité

Traitements de l'information appliqués au territoire, Risque territorial, Sémiologie, TIC

Publications

Intelligence territoriale, points d'appui théorique, L'harmattan, 2007 ;
La diversification régionale à l'épreuve des faits. (ouvrage collectif), Adecueur, 2004 ;
Implication des acteurs et pédagogie de la gouvernance, 2^e conférence internationale CAENTI (Coordination Action of the European Network of Territorial Intelligence), 2007.

Site Internet

<http://www.cdies.org>

L'INTELLIGENCE TERRITORIALE, POUR UNE ANTICIPATION DES RUPTURES

Au Nord comme au Sud, il est maintenant admis que la mondialisation ne pourra se passer d'une certaine reconnaissance du «local» et des responsabilités qu'il prendra dans son propre développement. Ce congrès intitulé «demain la ville» organisé par la Région Bruxelles Capitale peut en être une des illustrations.

Cependant, même si les expériences des vingt dernières années ont donné corps à des approches de problématiques de développement, ces expérimentations localisées peinent encore à se déployer en une dynamique régionale et durable. On sait concevoir des outils d'analyse pour une gestion décentralisée, on sait élaborer des cadres réglementaires et législatifs, mais la difficulté est de parvenir à généraliser des dynamiques durables, à les ancrer dans les pratiques des habitants et des institutions. L'innovation territoriale endogène se nourrit des signaux à l'interne comme des flux d'informations en provenance de l'externe. Si l'horizon de temps permettait au Moyen Age, une assimilation progressive des rumeurs et informations, le contexte actuel en modifie considérablement la perspective. Pour ajuster une décision, il ne s'agit plus de recueillir un goutte à goutte d'informations mais de capter un «torrent» de données qu'il faut traiter en continu pour dépister à temps la menace et éventuellement saisir l'opportunité.

A l'instar de la grande entreprise, le territoire sera dans un proche avenir plus orienté dans un rapport de forces concurrentielles où le traitement de l'information sera essentiel. Si les mutations culturelles liées au développement des TIC (technologies de l'information et de la communication) sont encore dans le domaine des études, les nouvelles formes d'affrontement indirect résultant de cette évolution technologique sont encore très mal identifiées par les acteurs du territoire. En exemple, la montée en charge des délocalisations et de la mondialisation oblige le local à puiser dans les projets à dominante culturelle et touristique pour espérer capturer quelques revenus d'une population de nomades aisés. L'originalité des projets s'épuise dans la réplication de parcs d'attraction et de «route culturelle». Leur essoufflement ne résidera pas dans un aspect uniquement technique mais dans un empiètement funeste des projets qui deviendront concurrents.

Le territoire doit agir sur plusieurs fronts: garder ses acquis, si possible en les faisant évoluer tout en limitant ses risques et les possibles ruptures. Pour cela une évolution du traitement de l'information doit être envisagé; il s'agit de promouvoir et d'accompagner une véritable mutualisation de l'information par le citoyen au sein d'un processus appelé intelligence territoriale.

Introduction

Les Hommes se rassemblent par besoin de sécurité nous disait Maslow et la société est le lieu de leur rassemblement; or, les attributs de celle-ci dans leur volet sécurité, s'effilochent (incertitudes sur l'avenir, environnement, chômage etc.). La société n'offre plus un *deal* de sécurité; il y a d'une part, un ressenti d'une asymétrie d'engagement (ce que je dois au territoire et ce qu'il m'offre) et d'autre part dit Généreux *une constance des devoirs citoyens et une certaine dilution des droits* (*La dissociété*, 2006). Or, si l'on nous enseigne un ensemble de certitudes, on nous laisse le plus souvent dans l'ignorance de l'incertitude. La mondialisation et ses mythes attachés renforcent ces constats; des pans entiers de notre société subissent de plus en plus ces contraintes. Comme l'a fait observer un peu cyniquement Gordon Brown, le chancelier britannique de l'Echiquier, la mondialisation a rendu quelque peu désuète la mécanique européenne : «pendant des décennies, on a cru que les nations européennes allaient passer d'une intégration économique nationale à une intégration économique européenne, de flux de capitaux nationaux à des flux européens et de firmes nationales à des firmes européennes. Eh bien, aujourd'hui c'est mondial, pas européen».

Or, au sein du territoire, l'information est bien souvent «insignifiante»; c'est une donnée parfois versatile qui s'évanouit «pour se travestir en un signe, un indice ou un symbole» dit Barthes (1970). Elle enflé aussi le plus souvent dans les radios, les journaux et internet en nous imposant des vérités qu'elle prétend et bien souvent en nous aveuglant des rumeurs qu'elle répand. Les décideurs du local, élus ou responsables d'organisation ont quelque peine, pour alimenter une réflexion politique, économique ou sociale, à traiter ce flux exponentiel d'information. Chacun cherche dans le conseil de l'autre, l'avertissement salutaire qui préviendra la tempête en s'essayant dans le même temps à jouer les devins d'un avenir complexe et incertain.

Ainsi, au-delà des volets apparaissant comme prioritaires (social, économie, emploi), l'apparition d'épidémies galopantes où la survenue d'une pollution envahissante interrogerait les contrées adjacentes à exiger du territoire responsable, des mesures de préservation et de cantonnement des risques. Il ne s'agit plus d'envisager les conséquences des catastrophes affectant le local (prospective) mais de les limiter sinon de les prévenir.

C'est pourquoi au sein du territoire culturel, la préservation des acquis et l'anticipation des menaces à venir demandent un traitement différent de l'information. La conjonction de l'usage des TIC¹ et la mutualisation des informations peuvent offrir au responsable local quelques éléments de réponse. L'établissement de conjectures² circonstanciées offre pour cela un support des décisions à prendre. Ainsi, d'une vision réactive à l'événement (effet pompier), le territoire se hisse dans une logique de proactivité, c'est à dire dans l'anticipation des ruptures à venir. Le facteur temps devient la variable à côtoyer pour espérer déchiffrer les signes qui «fabriqueront» l'information décisive.

La capacité d'un territoire à traduire le signe en indice, à le mutualiser entre ses acteurs et à le mettre en perspective signent un engagement dans une démarche d'intelligence territoriale.

Morin nous traduit cette recherche en observant que que «si la pensée est bien un négocie continu entre certitude et incertitude» on peut constater pour le local que cette pensée est celle d'un territoire apprenant.

Pour cela, et suite à cette introduction, nous vous proposons de définir le concept d'intelligence territoriale, de poser quelques problématiques du local puis de voir en quoi il peut servir le projet local.

Intelligence territoriale

Si l'information est nécessaire à la décision propre à l'anticipation, on peut se demander si le décideur doit se contenter d'attendre une information validée, formalisée et publique pour prendre sa décision; dans ce cas, celle-ci le renseignera de façon exacte, mais de façon dramatiquement trop tardive. Il est donc nécessaire d'agir au niveau de la «news» et même du signe pour espérer participer à l'élaboration de cette information. A cet effet, nous avons proposé une définition de l'intelligence territoriale qui est «une évolution de la culture des organisations fondée sur la collecte, la mutualisation, et la mise en perspectives de signes et d'informations et destinée à fournir au décideurs, l'information judicieuse au bon moment». L'intelligence économique est un volet du schéma territorial lui-même constitutif de ce que l'on peut appeler en général l'intelligence informationnelle.

On le constate dans le graphique ci-dessous (fig. 1), il y a corrélation entre le temps et la construction de l'information. Si elle se manifeste de façon formelle, c'est au prix d'un temps de maturation le plus souvent tragique pour la décision judicieuse. Aussi, la mise en perspective des signes et indices en amont de l'information diffusée, deviennent des clés d'accès nécessaires à la mise en perspective de l'information.

Si pour le décideur, le traitement de l'information quotidienne lui apparaît comme un dilemme, le recueil, le traitement puis la mise en signification du signe obligent à une évolution déterminante dans la démarche.

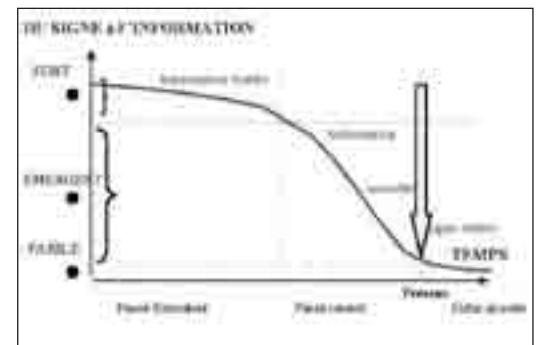


Fig. 1: Evolution du signe vers l'information

Il ne s'agit plus de capter seul une fraction de signes pour espérer déceler l'indice, il devient impératif de s'appuyer sur l'ensemble des acteurs concernés et de ce que nous appelons les SIT (systèmes d'informations territoriaux) pour espérer nourrir les conjectures nécessaires à la décision judicieuse. C'est une évolution de culture à mettre en œuvre.

La figure 1 nous avait rappelé l'importance du facteur temps dans la production de l'information formalisée. Nous avons vu que la quête du signe et son interprétation mettent le prospecteur sur la lisière du présent et du futur. Quand plusieurs regards en convergence sont en interrogation individuelle puis collective, l'esquisse du futur doit peu «à la boule de cristal» mais plutôt à l'échange entrepris. Les bornes d'incertitude se précisent au fur et à mesure des itérations de recherche.

Celle-ci est ici décisive et constitue avec la formalisation du tacite³, les données fondamentales d'élaboration des conjectures. Ces données constituent des «flaques» d'hypothèses qui traitées, sont accessibles par le décideur sous forme graphique. Les plages d'indices identifiées et regroupées par hypothèses permettent de repérer très rapidement les voies de recherche en cours. Chaque thème de recherche est lié avec son «dossier de judiciocité». Ce dossier comporte trois volets représentant les trois états de recherche en cours: des données brutes à la conjecture privilégiée.

Ainsi (fig. 2), peut-on constater sur le socle des voies de recherche agglomérant les données collectées, un deuxième niveau qui fait apparaître les conjectures issues des traitements indicuels discutés entre les acteurs et experts. Celles-ci le plus souvent au nombre de un à trois prennent en compte une mise en perspective des hypothèses validées par le groupe et les experts.

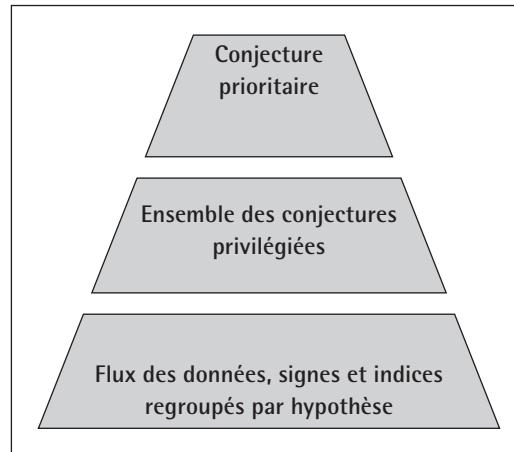


Fig. 2: strates du dossier de judiciocité

Des indices complémentaires vont, jour après jour valider ou invalider la construction hypothétique mise en oeuvre. Le troisième niveau encourage la voie de solution la plus plausible au jour de la consultation; une synthèse annexée en précise les points d'appui et renvoie aux discussions mises en compte rendu.

Ces données constituées en dossier avec synthèse sont accessibles en ligne de façon sécurisée par les décideurs. Nous sommes ici dans un traitement récurrent des signes et de l'information comportant une datation automatique de chaque donnée. La traçabilité de la conjecture bâtie fonde en partie sa validité (qui a dit quoi?). Bien que les résultats soient accessibles par code sécurisé, la ventilation des signes et indices recueillis se fait par flux RSS. L'alimentation de la veille pro-active est ainsi réalisée de façon récurrente.

Le territoire, porteur d'incertitudes

Le territoire est un espace à plusieurs dimensions (géographique, symbolique, sociale, communicante, virtuelle) générateur de risques dont il est essentiel d'en repérer les principaux contours. A ces attributs, se combinent diverses forces, faiblesses et carences précurseurs de risques potentiels. Sans vouloir être exhaustif, nous pouvons énumérer quelques éléments générateurs de ruptures au sein du local :

- > Economiques : risques sur le taux d'activité, sur l'involution du nombre des établissements (récession par filière : le textile).
- > Environnementaux : diminution de la faune, de la flore, rejet mal contrôlé des déchets et engrais (naguère, le lisier breton issu de l'élevage des porcs) etc.
- > Habitats : risques de développement d'habitats insalubres ou insuffisants (développement des *squats* et bidonvilles), des listes croissantes d'attente de logement (périphérie de Bruxelles).
- > Sanitaires : risques de pollution (rejet Co2) de multiplication des points d'émission (bruit) risques de carence du nombre des médecins et personnels para-médicaux (disparité entre les quartiers), difficulté technique d'accueil des patients en milieu hospitalier, diminution quantitative et qualitative des services aux personnes (aide à domicile).
- > Sociaux : risques d'évolution ou de concentration géographique des cas sociaux (apparition de zone concentrationnaire de misère sociale et économique).
- > Transports : risques d'obsolescence de la carte des transports (quartier peu ou mal desservis), accès ferroviaire de plus en plus limités agissant sur l'économie locale (diminution des services). Risques de pollution maritime (détroit du Pas-de- Calais : 600 navires/jour).

- > Sécurité routière : risques d'évolution du nombre des accidents routiers, d'évolution des taux d'alcoolémie ou de drogue au volant.
- > Incivisme : risques conjoncturels d'événements destructeurs de la propriété publique ou privée (événements récurrents), évolution des coûts de réparation ou d'entretien.
- > Ressources forestières : risques de déforestation ou de gestion erratique des parcs forestiers.
- > Ressources aquifères : risques progressifs d'assèchement ou de pollution des nappes phréatiques.
- > Aménagements : risques de construction sur terrain inadapté (drame de Vaison-la-Romaine en 1992). Risques d'inondation, de fissuration des murs, d'affondrement des constructions (sous-sol minier en wallonie).

A ces éléments les plus significatifs, peuvent s'ajouter toute la panoplie de risques exogènes au territoire dont celui-ci a quelque peine à en cerner l'inflation mais s'appuie et en espère un traitement national ou international (CO₂, prolifération atomique etc.).

Ces champs de risques probables bénéficient déjà d'un programme de surveillance mais peuvent devenir selon les priorités dégagées, les éléments constitutifs d'un plan d'anticipation des ruptures. Ces risques objectera-t-on, nécessitent pour la plupart, l'intervention d'experts de la branche et une batterie d'indicateurs accessibles aux seuls spécialistes.

Le recours massif et unique aux experts oblige à des choix notamment financiers, qui limitent de fait, la portée d'un plan efficace d'anticipation. Chaque typologie de risque comporte un «Pareto»⁴ de difficulté dans le décryptage des données. La plus grande part des signes et des indices annonciateurs peut être traitée par le citoyen intéressé à ces questions, sous réserve de l'existence d'un management par projet qui donnera le sens des interrogations.

Ainsi peut-on considérer la mise en œuvre, au Canada et aux Etats Unis du plan AMBER⁵ comme une innovation du local. Il en est de même en Belgique par le plan «*Child alert*» ou en France par le «plan Alerte enlèvement». Ces plans font appel à la collectivité pour retrouver en toute sécurité les enfants victimes d'un enlèvement. En donnant ainsi l'alerte le plus tôt possible, on espère non seulement inciter les auteurs d'enlèvements à relâcher leur victime par crainte d'être arrêté, mais aussi prévenir l'éventuel crime par la dissuasion⁶.

En terme de traitement de l'information, c'est une posture que l'on pourrait qualifier de ré-active (survient après l'événement) mais également pro-active par le dispositif d'anticipation du risque potentiel d'assassinat. Pour une finalité commune (sécurité), il y a donc un traitement mutualisé du risque entre l'institution, les organismes relais et le grand public.

Autre exemple avec Atmo Picardie en France qui est une structure en charge de la surveillance de la qualité de l'air en Picardie. Malgré les nombreux capteurs existants, il n'existe pas à ce jour d'appareil de mesure capable de suivre dans l'environnement, certaines molécules odorantes et considérées comme incommodes par les riverains des zones industrielles. Dans ce cas, la notion de risque est limitée puisque les produits polluants et toxiques sont déjà interdits par la Loi et repérés par les capteurs électroniques, néanmoins la permanence d'odeurs indésirables peut être considérée comme une menace au confort individuel. A l'initiative de Atmo Picardie, un réseau de citoyens capteurs bénévoles s'est constitué en système de veille olfactive. Ce réseau est appuyé par une formation organisée deux fois la semaine durant le dernier trimestre 2007. Les résultats attendus de cette veille doivent permettre d'établir à l'aide d'un SIG⁷, une cartographie des émissions polluantes et leur évolution dans le temps.

Dans ces deux exemples, seule la fraction «collecte de données» est sollicitée pour le premier alors que le second cas contient un volet traitement et mutualisation. La mise en perspective est ici du ressort de l'institution ce qui limite ces deux références dans le champ de l'intelligence territoriale (collecte, mutualisation, traitement, transmission).

La mise en œuvre d'un schéma régional d'intelligence territoriale oblige (le lecteur l'aura compris), à une adhésion des collectifs et des acteurs. C'est du management par projet qui demande du temps et qui répond à une tétralogie précise :

- > phase de sensibilisation,
- > phase de formation,
- > phase d'initiation,
- > et phase d'accompagnement.

Si la notion de pays culturel est propice à une adhésion facilitée au projet commun, l'extension de la «urbanité» en modifie l'approche. La ville est un hybride culturel et social. Ainsi, au sein d'une communauté de commune ou d'une capitale, l'hétérogénéité de la population peut rendre une grande fraction de celle-ci, distante au projet culturel collectif; l'individu lambda résident par nécessité professionnelle, n'adhère pas obligatoirement au projet commun. Il est alors judicieux dans une phase expérimentale de réduire l'expérimentation à un quartier sociologiquement homogène partageant une identité culturelle commune. Un essaimage ultérieur par imbibition facilitera la migration des pratiques et des expériences.

Conclusion

La transmission, la capitalisation et le traitement des connaissances sont au centre des enjeux de pouvoirs dans le monde et dans les trente prochaines années; les grandes industries des TIC s'en sont déjà partiellement emparé notamment dans les ramifications du Web 2 (Microsoft, Google, IBM). En parallèle, le brouhaha des menaces affectant le local l'oblige à se doter progressivement des outils nécessaires à la collecte et au traitement des signaux et des informations. Au-delà de la protection individuelle, le citoyen recherche une solidarité collective qui ne soit pas uniquement réactive après un grave événement à type de catastrophe. En retour, cette adhésion au projet commun comporte une mission implicite pour le territoire: celle d'offrir un lieu de ressources accessibles, de relative sécurité et de mettre en œuvre les moyens et démarches pour ce faire.

Associer le citoyen dans une démarche d'intelligence territoriale l'inclut dans une logique d'influence qui répond aux principes de gouvernance. S'il n'y a pas de recette éprouvée, c'est que la démarche est unique, dépendante de l'histoire des lieux et principalement façonnée par les acteurs du territoire.

Philippe HERBAUX

- ¹ TIC: technologie de l'information et de la communication.
- ² Par conjecture nous entendons la réunion d'un ensemble d'hypothèses qui fondent une opinion.
- ³ Tacite : ce que j'ai appelé «informulé individuel» représente la part immergée de l'iceberg des connaissances chez l'individu.
- ⁴ Pareto : diagramme de causes qui met en évidence la ventilation des différentes séries.
- ⁵ AMBER (America's Missing : Broadcast Emergency Response) à la mémoire de la jeune Amber hagerman enlevée et assassinée à l'âge de 9 ans en 1996.
- ⁶ Il existe actuellement 27 plans AMBER aux Etats-Unis qui ont permis de traiter entre 1996 et 2003, 77000 affaires d'enfants disparus avec un taux de réussite remarquable à 95% (source : International Centre for Missing and Exploited Children).
- ⁷ SIG : système d'information géographique visualisable par cartographie le plus souvent multicouche.

Bibliographie

- Burton, Cédric et al, *Quand l'informatique rencontre le social*, FUNDP, presse universitaire de Namur.
- Barthes, Roland, *L'Empire des signes*, Skira, 1970.
- Genereux, Jacques, *La dissociété*, Seuil, 555 pages, 2006.
- Herbaux, Philippe, *Intelligence territoriale, repères théoriques*, L'harmattan, 195 pages, 2007.
- Martiniello, Marco, *La citoyenneté à l'aube du XXI^e siècle, questions et enjeux majeurs*, Fondation Roi Baudoin, Edition de l'université de Liège.
- Proulx, Serge et Vitalis, André, *Vers Une Citoyenneté simulée. Médias, réseaux et mondialisation*, Apogée, Rennes, 1999.
- Von Glaserfeld, Ernst, «Introduction à un constructivisme radical», in *L'invention de la réalité, Contributions au constructivisme*, Points, Seuil, Paris, 1998.

débat

Les discussions du groupe de travail porteront sur les questions suivantes :

- Intelligence territoriale, un concept ancien?
- Compétition des territoires et conséquences sociales des ruptures.
- Réduction de l'espace, réduction du temps : le rôle des TIC dans l'anticipation des risques.
- Anticiper les menaces par une posture différente de traitement de l'information.

Président du groupe de travail

Bruno VINIKAS,

*Président du Comité de gestion
de Bruxelles Formation*



Groupe de travail 2.2

Entre démocratie et maîtrise des politiques : le management des échanges dans des régions métropolitaines.

Assurer le fonctionnement efficace de l'autorité publique et la maîtrise des niveaux de décisions, jusqu'à la mobilisation des acteurs de terrains, est un enjeu de gouvernance. Oser innover dans le fonctionnement démocratique peut par ailleurs aboutir à de meilleures solutions. Ce débat sera introduit à partir d'un cadre analytique correspondant aux différentes réalités démocratiques, en particulier, celle de la démocratie consensuelle.



Frank HENDRIKS,

Professeur en Science administrative comparée à l'école de Tilburg de Politique et d'Administration, Université de Tilburg

Coordonnées

Tilburg School of Politics and Public Administration (M-410), Tilburg University.

PO Box 90153, 5000 LE Tilburg (The Netherlands)

Courriel : F.Hendriks@uvt.nl – Tél : 0031 13 466 2128

Grade académique

PhD, Université de Leyden (1996)

Recherches / Domaines d'activité

Politiques intérieures comparatives et prise de décision politique, Modèles et pratiques de démocratie, Gestion des villes et villes-régions, Modèles de gestions et de cultures politiques, Renouvellement démocratique et institutionnel

Publications

Vitale democratie : Theorie van democratie in actie, Amsterdam University Press, 2006;

Reinheid en democratie : Over de zin van hervorming en de waarde van vergelijking, Lemma, 2005;

(V. van Stipdonk & P.W. Tops) *Urban-Regional Governance in the European Union : Practices and Prospects*, Elsevier, The Hague, 2005.

Site Internet

<http://rechten.uvt.nl/hendriks>

ENTRE DÉMOCRATIE ET MAÎTRISE DES POLITIQUES: LE MANAGEMENT DES ÉCHANGES DANS LES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES

La gestion territoriale repose sur un fragile équilibre entre le respect de la démocratie et la mobilisation du territoire. Les interactions avec les acteurs de terrain, les parties concernées, les partenaires ne peuvent pas conduire à l'incohérence ou à un manque de respect des principes arrêtés. La nécessaire rénovation des processus démocratiques demande que l'autorité se tienne au centre du champ des tensions, adopte une attitude nuancée et cohérente et garantisse les principes fondamentaux.

Entre le contrôle et l'enlisement de la politique, il est attendu des autorités qu'elles jouent le rôle de médiateurs et d'arbitres entre les groupes d'intérêt et qu'elles fassent respecter les accords. La garantie des procédures de décision, dans un contexte de gestion de la négociation, nécessite un fonctionnement efficace du service public, responsable à tous les niveaux de gestion jusque et y compris la mobilisation des acteurs.

Oser l'innovation en matière de fonctionnement démocratique peut mener à de meilleures solutions. Tant l'ap-proche de la rénovation de la gestion politique (la gouvernance) que celui de la réforme du système doivent être appréhendées en cohérence avec le système politique, les circonstances et le contexte culturel.

Frank Hendriks propose un cadre analytique qui offre la possibilité de comparer la réalité plurielle de la démocratie et de ses variantes les plus importantes. Le cadre analytique, décrit dans son livre *Vitale democratie*, est brièvement expliqué ci-dessous.

Démocratie Variante

L'idée de base de la démocratie est que le peuple est la force motrice et la pierre de touche pour ce qui se passe dans le domaine public. Cette idée de base se retrouve quasi dans toute définition générale. Certains parlent de *responsive rule* ou *popular rule*, les autres de *popular government* ou *popular sovereignty*¹. Il s'agit donc pour la démocratie (1) de l'influence du peuple sur le gouvernement (2) et de l'égalité dans l'exercice de cette influence. A partir de l'attention consacrée aux processus décisionnels au niveau des communautés nationales, mais aussi locales (la famille, l'entreprise, l'église ou l'école ne sont donc pas pris en considération), Frank Hendriks définit la démocratie comme «*un système politique dans lequel les citoyens gouvernent, de manière indépendante ou par l'intermédiaire d'autres personnes élues, influencées et contrôlées par le peuple, d'une manière mettant chaque citoyen au même niveau que les autres*»².

Les énormes variations terminologiques à propos de la démocratie montrent à quel point cette dernière fait l'objet de nombreuses discussions et de confusions tant du point de vue de la popularité que de la contestabilité du concept.³ La démocratie peut être approchée comme un idéal qui donne du sens ou comme une pratique tenable. Idéalement, la démocratie exige une participation effective, un droit de vote égal, une conceptualisation éclairée, la maîtrise de l'agenda et l'inclusion des citoyens adultes.⁴

Pour être tenable à plus long terme et à plus grande échelle, une démocratie réaliste doit disposer au minimum de mandataires élus⁵, de sources d'information alternatives⁶, de la liberté d'expression⁷, de la liberté d'association⁸ et de droits civils inclusifs⁹.

Les défenseurs de la démocratie veulent tous des élections libres et régulières ainsi que des libertés politiques. L'inégalité commence lors de l'élaboration des principes de base, lorsque sont posés des choix qui s'excluent souvent mutuellement. Afin de faire abstraction du grand nombre de caractérisations et de subdivisions, Frank Hendriks a distingué quatre modèles de base de démocratie. Tous quatre découlent du croisement de deux dimensions connues de la démocratie¹⁰:

> «*Démocratie agrégative versus démocratie intégrative, avec comme question-clé: comment les décisions démocratiques sont-elles prises? Est-il question de processus majoritaire agrégatif (prévalence d'une majorité simple malgré la présence de grandes minorités) ou est-il question d'un processus intégratif (processus décisionnel non-majoritaire, délibératif, orienté sur l'arrivée à un accord aussi large que possible)? S'agit-il d'un vote majoritaire ou d'une réflexion délibérative?*»¹¹

> «*Démocratie directe versus démocratie indirecte. La question-clé est la suivante: les citoyens désignent-ils des représentants qui prennent les décisions, ou celles-ci sont-elles prises par les membres de la communauté eux-mêmes?*»¹²

	Agrégative (majoritaire) (voter)	Intégrative (non-majoritaire) (discuter)
Indirecte (représentatif)	Démocratie pendulaire	Démocratie de consensus
Directe (autodétermination)	Démocratie d'électeurs	Démocratie de participation

A partir du croisement de ces deux dimensions, Frank Hendriks tire une matrice de quatre formes de base de démocratie: démocratie de consensus, démocratie pendulaire, démocratie des électeurs et démocratie de participation¹³ (voir schéma).

On obtient ainsi une typologie de quatre modèles de base de démocratie:

- > *La démocratie pendulaire*: en principe de nature indirecte¹⁴;
- > *La démocratie d'électeurs*: associant le processus décisionnel agrégatif à la représentation directe¹⁵;
- > *La démocratie de participation*: combinant la représentation directe au processus décisionnel intégratif et délibératif¹⁶;
- > *La démocratie de consensus*: en principe de nature indirecte aspirant au consensus qui repose sur une large base. Le travail décisionnel est principalement fourni par des «agents». Le processus décisionnel collectif se déroule autant que possible en coproduction, cogestion et coalition.¹⁷

La typologie élaborée par Frank Hendriks s'écarte d'autres formes usuelles de théories de classification, comme celle de la détermination d'une valeur seuil pour la démocratie ou celle de schémas à connotations implicites ou explicites. Cette typologie caractérisée de manière empirique fournit les fondements et expressions de différents modèles de démocratie ainsi que leurs implications et leurs effets. Ceci lui permet de considérer chaque modèle de base de démocratie en termes de principes généraux de construction et de formes variables d'expression, de schémas de leadership démocratique et de citoyenneté, de forces et de faiblesses comparées.¹⁸

Les quatre trames analytiques de la typologie de F. Hendriks ne se présentent cependant jamais sous une forme pure. En pratique, il s'agit toujours de formes mixtes, qui mettent l'accent de manière plus ou moins forte sur l'un ou l'autre des modèles de démocratie. Elles se rapportent à la démocratie réelle comme les couleurs primaires se rapportent aux modèles de couleur effectivement perceptibles. Elles rendent la complexité de fait compréhensible, susceptible d'être discutée et comparable.¹⁹

Parmi ces tendances institutionnelles se cachent des modèles de pensée et d'action plus ou moins durables, qui peuvent être regroupés sous le dénominateur «politique culturelle» ou «éthos démocratique». Comment s'établit le rapport politico-culturel par rapport à la démocratie dans les différents modèles démocratiques?²⁰

La démocratie d'électeurs trouve son fondement dans un éthos démocratique connu comme *démocratie protectionniste*, avec comme valeurs centrales: autodétermination et autoprotection - protection des libertés et droits individuels. L'exercice du pouvoir demande en d'autres termes le consentement de toute personne pouvant être sujette à l'exercice de ce pouvoir. La «tyrannie de la majorité» est donc constamment bridée par des réglementations constitutionnelles et d'autres constructions de protection au bénéfice de chaque citoyen. La variante radicale, néolibérale, est partisane d'un état minimal pour défendre les droits individuels et faciliter le fonctionnement de l'économie du libre marché.²¹

La démocratie d'électeurs offre du point de vue protectionniste l'avantage qu'en règle générale, les dirigeants ne se trouvent pas au-dessus des citoyens. Les citoyens peuvent y faire leurs choix dans un système «one man, one vote», qui offre les possibilités de rappeler les pouvoirs publics à l'ordre. Elle présente toutefois un gros inconvénient: le processus décisionnel collectif peut se dérouler avec une majorité simple (50%+1) des voix. Ceci fait que des minorités relativement importantes peuvent être numériquement battues. Ceci peut être corrigé par des exigences qualitatives de la majorité et des réglementations visant à protéger les minorités et les intérêts individuels.

La démocratie de base est une culture de participation qui veut une amélioration «depuis le bas». Avec ses concepts centraux tels qu'ouverture, implication, égalité, solidarité, fraternité, authenticité, petite échelle, économie et durabilité, le modèle de la démocratie de participation est florissant dans une culture de démocratie radicale ou démocratie de base²².

La démocratie gardienne est le modèle culturel sur lequel la démocratie du consensus continue à bâtir de manière démocratique, et repose sur des agents spécialisés (gardiens ou régents). Ils peuvent effectuer leur travail dans une tranquillité et une intimité relatives, et sont élus en partie au suffrage universel. La culture y est davantage «s'adapter et plier», délibérer de manière mesurée, se réunir de manière élargie, consulter des expertises pertinentes, discuter des alternatives et arriver à des compromis sur une base réaliste et pragmatique. Ce modèle cache un éthos expertocratique, à partir duquel des fonctions ou expertises particulières doivent être présentes pour arriver à un accord²³.

La démocratie de masse (mass democracy), fixe l'attention sur la dynamique de la masse (psychologie de masse, communication de masse et mass medias). Cette culture est cruciale pour une démocratie pendulaire, vu qu'avec le suffrage universel, un mouvement politique doit mobiliser la «masse» derrière lui pour renverser la tendance, ou au contraire pour empêcher ce renversement. Conquérir une importante minorité des voix suffit, car le gagnant doit arriver sur la base du système *first past the post*. Dans ce contexte, l'intérêt des agents est considérablement plus exposé à la «pression des élections» que dans la démocratie de consensus. Mais une fois en selle, il faut moins tenir compte dans la démocratie pendulaire des intérêts des minorités et des segments partiels que dans les autres modèles démocratiques. Mais la «masse» est travaillée et observée de manière générale en sondant sa vision et en publiant les résultats des politiques²⁴.

Frank Hendriks résume ces modèles de convictions et de préférences en matière de démocratie en quatre types idéaux qui se distinguent les uns des autres sur deux dimensions: la distance du pouvoir («chacun à sa place» ou «chacun entre en ligne de compte») et l'égalité du pouvoir (choisir ou partager). Ces deux dimensions sont apparentées aux dimensions - «direct-indirect», «agrégatif-intégratif» - des modèles démocratiques. Elles se situent également une strate en dessous.

Frank Hendriks établit ensuite un lien logique entre les quatre typologies de culture de Mary Douglas (individualisme, égalitarisme, hiérarchie et atomisme) et les formes typiques de démocratie. Il règne une force d'attraction mutuelle, l'une formant un «sociotope» avantageux pour l'autre et inversement. La mesure et la manière dont l'affinité élective prend effectivement forme sont également déterminées par des facteurs intervenants²⁵.

C'est ainsi que la dimension «*Group: culture du nous ou culture du je*» renvoie à la mesure dans laquelle les gens sont déterminés dans leurs pensées et leurs actes par leur implication dans un groupe social. Dans la *low-group culture* typique (ou culture du *je*), l'individu repose dans une forte mesure sur lui-même. Dans la *high-group culture* typique (ou culture du *nous*), il existe une forte solidarité avec le collectif.²⁶

La dimension «*Grid: grille à mailles fines ou grosses?*» renvoie à la mesure dans laquelle les gens sont déterminés dans leurs pensées et leurs actes par des consignes de rôle liées à la position. La *low-grid culture* typique est une culture de *roles achieved* (les gens choisissent eux-mêmes si et comment ils remplissent leur rôle; ils y sont libres et égaux). La *high-grid culture* typique est une culture de *roles ascribed* (les rôles sont attribués de l'extérieur à des personnes dans certaines positions sociales, et spécifient et dirigent sensiblement celles-ci)²⁷.

La citoyenneté est un concept classique qui occupe encore une place importante dans le débat contemporain sur la démocratie. Frank Hendriks examine d'abord la position du citoyen et son rôle partant de la dimension de spectateur (qui est impliqué uniquement à certains moments déterminés) ou d'acteur dans le jeu. Il évalue ensuite si le citoyen est un des nombreux électeurs ou bien un acteur qui, avec d'autres, a un droit de parole dans le processus d'appréciation.²⁸

Les deux positions sont examinées sur la base des différents types de démocratie. Dans la démocratie pendulaire, le citoyen se produit en tant que spectateur/électeur. Dans la démocratie de consensus, il est moins éminent en tant qu'électeur. Voter est moins «décisif» que réfléchir. La participation et la consultation en font partie, mais celles-ci concernent généralement une partie limitée seulement de la population. Dans la démocratie de participation, le citoyen se retrouve au premier plan en tant qu'acteur/participant. L'idée que chacun participe et discute de manière active est ici appréciée. La «participation active» est alors comprise au sens très concret. Dans la démocratie d'électeurs, le citoyen fait également entendre clairement sa voix, mais davantage en tant qu'«électeur», dans le cadre de votes ciblés portant sur des affaires publiques²⁹.

A partir d'une définition du leadership en tant que «prise d'initiative dans la démocratie», Frank Hendriks esquisse deux dimensions des différents rôles que l'on peut jouer à cet égard: le rôle de *représentant ou de soutien*, ou celui de *médiateur ou d'agitateur*.

Il distingue quatre types idéaux de style de leadership, qui se rattachent aux quatre modèles de démocratie: *gladiateur* dans la démocratie pendulaire, *intendant* dans la démocratie de consensus, *coach* dans la démocratie de participation et *avocat* dans la démocratie d'électeurs³⁰.

Les pratiques éprouvées de la démocratie: évaluées et pesées

Les modèles démocratiques de base permettent d'esquisser une large gamme de pratiques démocratiques. Frank Hendriks le fait et y ajoute encore les possibilités et les limitations au niveau du leadership, de la citoyenneté et de la bonne gestion politique. Ces modèles clarifient les débats sur la démocratie et l'analyse de nombreuses formes d'expression intéressantes de celle-ci³¹. Ils conduisent à un certain nombre de leçons et de forces pour chaque modèle démocratique de base.

Les qualités essentielles de la *démocratie pendulaire* sont l'esprit de décision et la détermination. Les allergies qui y sont liées sont l'indécision, l'inertie et le flou. Les pièges du surengagement et de la fixation menacent à nouveau. Les défis sont la réflexivité et le contrepoids. La tension entre esprit de décision et surengagement constitue donc une donnée fondamentale³². Dans le prolongement de la tension fondamentale entre «résolution» et «déraillement» se situent des forces et des faiblesses supplémentaires³³, telles que clarté et simplification à outrance, direction univoque et direction unilatérale, sensibilité à la majorité et sensibilité à la minorité, effet électoral prolongé et distorsion électorale, relève de la garde, direction en zigzag et règlement brutal, et le risque de «jeter le bébé avec l'eau du bain».

La *démocratie de consensus* est précisément le contraire de la démocratie pendulaire. La qualité essentielle n'est pas l'esprit de décision (trancher dans le vif du sujet), mais l'intégration maîtrisée et la collaboration. Le piège de la démocratie de consensus n'est pas la fixation mais plutôt l'enlisement (difficulté d'une intervention résolue dans la gestion politique³⁴) et l'agglomération.

La démocratie de consensus est allergique au populisme, à l'unilatéralisme. L'esprit de décision transparent constitue le défi³⁵. La tension entre intégration maîtrisée et complexité excessive est fondamentale. Cette tension est valable pour la démocratie de consensus en général. Dans le prolongement de cette zone de tension centrale se situent les autres forces et faiblesses, telles que représentativité proportionnelle et faible effet prolongé des élections, base dans les réseaux politiques et justification dans les institutions politiques, pluriformité canalisée et politique de cartel et d'arrière-cuisine, expertise administrative et technocratie, expertocratie, pacification et accommodation et politique de l'autruche³⁶.

La qualité essentielle de la *démocratie d'électeurs* est la mobilisation de l'initiative privée, l'activation de la responsabilité individuelle, et la foi en l'association volontaire des citoyens sur la base de l'intérêt personnel bien compris. L'allergie inhérente est l'enlisement collectif. La démocratie d'électeurs court le risque de tomber dans le piège de l'inconséquence publique. C'est pourquoi la maîtrise collective constitue un défi. Dans le prolongement de ces qualités essentielles se trouvent les autres forces et faiblesses, telles que subordination de la direction et politique de la girouette, gouvernement orienté sur les prestations et attentes exagérées, vivacité de la culture citoyenne et tendance au consumérisme, confiance en l'individu et méfiance envers la collectivité, espace pour la pluriformité et risque d'anomie et de détachement, égalité en termes de liberté et droit du plus fort, pragmatisme, efficacité, froideur et dureté³⁷.

Dans aucun des autres modèles de démocratie, les valeurs d'union et de communauté ne sont aussi fortement institutionnalisées que dans le modèle de la *démocratie de participation*. Dans aucun autre modèle, l'uniformisation et l'immobilité ne menacent aussi fortement.

De cette zone de tension découlent un certain nombre de forces et de faiblesses, telles que respectivement, confiance en la collectivité et méfiance envers l'individualiste, participation des habitants et surcharge de ceux-ci, disposition à la réforme et détachement du monde, forces douces et fragilité, forces positives et liberté négative, enveloppe chaude et couverture étouffante³⁸.

La démocratie en mélange

La réalité de la démocratie est une réalité de formes mixtes, même si les ardents partisans de modèles purs aimeraient qu'il en soit autrement. Souvent, il n'est pas difficile de désigner une dominante dans une forme mixte. De même, une forte accentuation d'un certain modèle démocratique peut aller de pair avec un accent plus ou moins important sur un autre modèle. C'est ainsi qu'apparaissent des «variations sur un thème», avec des dominantes et des nuances divergentes.

Variations sur un thème

La combinaison de modèles démocratiques constitue le résultat net de deux mécanismes opposés: le mécanisme de feed-back positif et négatif. Le mécanisme de feed-back positif est décrit comme la tendance institutionnalisée à l'affirmation et au renforcement de soi, tandis que le mécanisme de feed-back négatif renvoie à la tendance institutionnalisée à la perturbation et à l'affaiblissement de l'autre.³⁹

Chacun des quatre modèles de démocratie présente la tendance intrinsèque à associer un feed-back positif de son propre modèle et un feed-back négatif des autres modèles. Ceci implique la tendance sous-jacente à peaufiner ce qui est propre au modèle et à balayer ce qui est différent. Ce qui ne s'intègre pas dans l'image qu'on caresse et qu'on estime juste, est inopportun ou « impur » et doit donc être nettoyé.

Les mécanismes de feed-back positif (peaufiner) et négatif (balayer) sont, dans certaines limites, indispensables à une démocratie vitale. Un modèle démocratique qui garantit la vivacité de ses rivaux et de lui-même est en principe un bienfait pour la démocratie. Une forme effrénée de feed-back positif et négatif peut cependant être destructrice.

Un modèle démocratique qui génère trop de feed-back positif gravite dans une auto-satisfaction. Le piège fondamental propre à ce modèle n'est plus perçu.

Un modèle qui génère un excès de feed-back négatif risque de se gripper. Ce qui lui est propre se sclérose. Les influences positives de l'extérieur, qui devraient conduire à des combinaisons créatives, sont étouffées dans l'oeuf.

Un système démocratique conçu de manière plus nuancée offre un espace aux mécanismes de feed-back positif et négatif des modèles démocratiques en concurrence. C'est ainsi qu'on arrive à un système de forces qui interagissent et se corrigent mutuellement - un système de checks and balances - profitable à la vitalité de la démocratie.⁴⁰

Dans la pratique, les démocraties durablement actives ne s'autorisent pas de pureté idéologique ou intellectuelle. Ces démocraties connaissent inéluctablement une certaine « impureté », une certaine dilution ou mélange de modèles démocratiques.

Divers modèles démocratiques empiriquement observables coexistent, avec leurs schémas culturels correspondants. Ils forment à chaque fois une alliance plus ou moins durable d'approches divergentes⁴¹. Sur la base d'exemples concrets, Frank Hendriks conçoit de manière abstraite six combinaisons fondamentales: a) la connexion post-matérialiste, b) la troisième voie des associations, c) la *civic culture* modérée, d) le modèle alpin, e) l'alternative latine, f) l'hybride représentatif.

Plus elles sont observées dans le détail, plus des formes spécifiques d'expression de coexistence apparaissent. Avec Perri, Frank Hendriks distingue quatre modalités fondamentales parmi lesquelles l'hybridité s'exprime⁴².

> *Délimitation*: envisager différents modèles selon différents domaines: par exemple, le consensus démocratique dans la politique socio-économique au niveau national, la démocratie participative dans la gestion des quartiers au niveau local;

> *Diversité*: envisager différents modèles selon différentes périodes: par exemple, la démocratie des électeurs en période de crise financière, la démocratie participative en temps d'abondance;

> *Interaction*: faire interagir différents modèles en envisageant par exemple, d'un côté la concertation consensuelle démocratique et de l'autre les référendums nationaux;

> *Confluence*: interpéénétrer différents modèles avec par exemple, la démocratie pendulaire et le consensus démocratique confluant dans un système électoral mixte.

La qualité de la démocratie et de la gouvernance

La qualité de la démocratie est déterminée par les facteurs *efficience*⁴³ et *légitimité*⁴⁴. Il s'agit en d'autres mots de *governability* et *accountability*. Le premier augmente le pouvoir effectif (il ne s'agit pas seulement d'être mais de prêter). Le second préconise la réactivité responsable (faire de bonnes choses et bien faire ces choses). Quand un système démocratique fonctionne bien sur ces deux dimensions, alors démocratie et bonne gouvernance se confondent. Cela ne va pas de soi. Le bon fonctionnement de la démocratie demande un travail ardu des forces qui se corrigent mutuellement et qui se tiennent donc en situation de vigilance. Elle contribue par ce fait à une démocratie vigilante.

Concrètement, les spécificités locales, qui diffèrent selon l'époque et le lieu, déterminent fortement la mesure des avantages et inconvénients des modèles de démocratie. Chaque contexte a ses propres exigences (en fonction de la nature de l'activité économique locale, de l'existence de forces centrifuges, de la sensibilité aux dangers externes). Idéalement, l'accentuation des modèles démocratiques concorde avec les exigences du contexte. Toutefois toute réalisation spontanée doit être rejetée comme naïve et structuro-fonctionnelle. Tout d'abord, les exigences du contexte, souvent plurielles et changeantes, sont difficiles à intégrer. Ensuite, la transposition des modèles démocratiques en institutions adaptées au contexte particulier est un processus relativement lent et complexe. Toute réforme institutionnelle est par essence difficile, qu'il s'agisse d'institutions formelles ou informelles.

Le facteur culturel a une importance majeure sur les chances de réussite des règles et réformes démocratiques. La perspective culturelle à partir de laquelle chacun perçoit la démocratie influence la confiance vis-à-vis des dispositions prises et l'acceptation de réformes. Ainsi, une communauté à prédominance égalitaire sera moins facilement convaincue du fonctionnement bénéfique de la démocratie d'électeurs qu'une communauté à prédominance individualiste. Une communauté fort atomisée sera moins convaincue des avantages d'une démocratie de consensus qu'une communauté hiérarchique.

Certains pays et villes sont plus attirés par la démocratie de consensus ou la démocratie pendulaire mais jamais exclusivement par celles-ci.⁴⁵ Dans la pratique, les modèles mixtes et pluriformes de démocratie sont dominants.

Frank Hendriks s'est penché sur les raisons et les implications de cette position dominante, en particulier au niveau des mécanismes qui mêlent les différentes sortes de démocratie. Il en étudie les conséquences sur l'efficience et la légitimité de la gestion administrative, deux conditions fondamentales pour une bonne gouvernance. Le besoin de bonne gouvernance ne dépend toutefois pas seulement des formes de démocratie - avec leur complexe mélange d'atouts et de faiblesses - mais aussi de l'environnement, du contexte situationnel et culturel dans lequel le système acquiert sa légitimité et son efficience.

Quand la démocratie réussit à combiner les différents modèles en un *contingent créatif* et ainsi à générer l'efficience et la légitimité qui vont de pair, elle est alors *vitale*. Créatif s'entend ici par la meilleure exploitation possible des avantages des différents modèles combinés et la compensation maximale des inconvénients. Le contingent est la configuration correspondant aux particularités du contexte dans lequel l'efficience et la légitimité démocratique doivent s'acquérir.⁴⁶

Pour expliquer le mélange des démocraties, Frank Hendriks développe un modèle théorique à trois éléments: le système ou la configuration démocratique, le cadre situationnel et le contexte culturel⁴⁷. L'avantage relatif d'une combinaison de modèles démocratiques dépend de trois éléments en étroite relation:

- a. le système démocratique, les différents modèles combinés, la manière dont ils sont combinés et les atouts et faiblesses qui en découlent;
- b. le cadre situationnel dans lequel la démocratie doit s'affirmer: les circonstances spécifiques, le lieu et l'époque, les exigences et les tâches qui en dépendent;
- c. Le facteur culturel qui influence l'ensemble: les préférences culturelles doivent être prises en compte, comme les questions et les attentes qui en découlent.

¹ F.H. p. 35

² F.H. p. 36

³ F.H. p. 36

⁴ F.H. p.15

⁵ Mandataires élus. Les décisions des mandataires sont contrôlées et légitimées par des représentants du peuple et des dirigeants élus; la démocratie réalisable est dans une grande mesure indirecte et représentative via des élections libres, justes et assez fréquentes. A des moments déterminés, les citoyens peuvent se prononcer librement et de plein gré dans le cadre d'élections fiables. (F.H. p. 37)

⁶ Sources d'informations alternatives. Les citoyens ont le droit et la possibilité de puiser leurs informations de sources alternatives, dont des sources en dehors des pouvoirs publics. (F.H. p. 37)

⁷ Liberté d'expression. Les citoyens ont le droit de s'exprimer, au sens critique et sceptique également, au sujet de toutes les affaires politiques et administratives possibles. (F.H. p. 37)

⁸ Liberté d'association. Les citoyens sont libres de s'organiser en associations et en groupes, dont des groupes d'intérêts indépendants et des partis politiques participant aux élections. (F.H. p. 37)

⁹ Droits civils inclusifs. Aucun adulte, membre fixe de la communauté politique, n'est exclu à l'avance des possibilités et droits susmentionnés, y compris le droit de vote passif et actif, le droit d'élire et éventuellement d'être élu. (F.H. p. 38)

¹⁰ F.H p. 41

¹¹ F.H. p. 42

¹² F.H. p. 22

¹³ F.H. p. 42

¹⁴ Le citoyen vote de manière périodique, mais le système place ensuite la primauté de la définition de la politique chez les politiciens élus. La définition de la politique se déroule de la manière la plus agrégative et majoritaire possible. La participation large du citoyen ne convient que dans le cadre des élections périodiques. Mise à l'ordre du jour, préparation, exécution et contrôle sont autant que possible retirés des mains du citoyen par les politiciens. (F.H. p. 42)

¹⁵ Par exemple le New England own meeting ou le référendum de décision en Californie. Les préparatifs aux référendums sont les sondages d'opinion, les enquêtes menées auprès des habitants, les consumer surveys et autres, qui peuvent également être agrégés de manière chiffrée. (F.H. p. 42)

¹⁶ Dans une démocratie de participation, une minorité ne peut jamais être arithmétiquement « exclue » mais, au contraire « *inclusa* ». Le processus décisionnel est en premier lieu la recherche d'un consensus. La participation large de toutes les personnes impliquées est considérée comme la meilleure manière de garantir la légitimité du processus décisionnel collectif. Les rapports sont autant que possible horizontaux, ouverts et « sans pouvoir ». (F.H p. 42)

¹⁷ Lors de la phase de mise à l'ordre du jour et de préparation, les représentants d'intérêts et de segments sociaux sont largement consultés. Même lors de l'exercice de la politique, on fait largement appel au milieu du terrain social. De ce modèle démocratique général, on peut trouver des variantes spécifiques dans des pays tels que les Pays-Bas, la Belgique et d'autres sociétés divisées. (F.H. p. 43)

¹⁸ F.H. p. 39

¹⁹ F.H. p. 39

²⁰ F.H. p. 47

²¹ F.H. p. 48

²² On peut trouver ses défenseurs sous différents Nouveaux Mouvements Sociaux, qui ont exercé une forte influence sur les termes dans lesquels on pense et on s'exprime au sujet de la démocratie. L'influence du sociologue allemand Habermas sur l'éthos radical-démocratique est patente. Il plaide pour la démocratie en tant qu'action communicative: ouverte, sans pouvoir, inclusive et intégrante. Chacun est égal et la contribution de chacun à la discussion - à condition qu'elle soit inclusive, ouverte et sans pouvoir - mérite une attention et un respect égaux dans le processus de détermination de la volonté collective. La détermination de la volonté collective par une élite supérieure, qui utilise de manière discrète et stratégique sa position de pouvoir et d'information, est dans cette approche non responsable et non démocratique.

L'idée de Habermas d'action communicative se fait entendre dans des travaux récents sur la démocratie « délibérative » ou « discursive ». Dryzek, par exemple, stipule qu'une véritable démocratie ne connaît pas de hiérarchie ou de règles immuables et n'impose pas de limites à la participation. Le modèle de la démocratie de participation s'y rattache parfaitement. (F.H. p. 49)

²³ F.H. p. 49

²⁴ F.H. p. 49, 50

²⁵ F.H. p. 52

²⁶ F.H. p. 51

²⁷ F.H. p. 52

²⁸ F.H. p. 56

²⁹ F.H. p. 57

³⁰ F.H. p. 57 et 58

³¹ F.H. p. 61

³² F.H. p. 78

³³ F.H. p. 80

³⁴ F.H. p. 99

³⁵ F.H. p. 99

³⁶ F.H. p. 100 et 101

³⁷ F.H. p. 121 - 123

³⁸ F.H. p. 146 - 148

³⁹ F.H. p. 155 (6)

⁴⁰ F. H. p. 157

⁴¹ F. H. p. 158 (12)

⁴² F. H. p. 157 (6)

⁴³ L'efficience est la capacité à agencer, à faire la différence, à produire de la valeur ajoutée.

⁴⁴ La capacité à rassembler, à tendre vers ce qui est considéré comme juste, approprié et légitime.

⁴⁵ F.H. p. 151

⁴⁶ F.H. p. 149

⁴⁷ F.H. p. 149

débat

Les discussions du group de travail porteront sur les questions suivantes :

- Comment peut-on améliorer le fonctionnement démocratique dans une démocratie principalement consensuelle et une réalité plurale?
- Comment une amélioration continue de la démocratie peut-elle contribuer à une meilleure gouvernance institutionnelle ?
- De quelle manière une gouvernance institutionnelle peut-elle contribuer à un meilleur fonctionnement démocratique?
- De quelle manière le service public peut-il assurer un fonctionnement efficace qui tienne compte de la mobilisation des acteurs dans une réalité complexe ?
- Quelles conditions connexes doivent être réunies pour mener à bien une gouvernance institutionnelle ?

Président du groupe de travail

Joachim DECLERCK,

*Directeur du «Center for Architectural Research
& Development», Institut Berlage*



Groupe de travail 2.3

Des projets urbains de qualité : solutions spécifiques versus génériques

Développer une qualité générique pour des villes différentes est illusoire. En se positionnant comme des entités spécifiques ayant leurs qualités propres, les villes se retrouvent sur un pied d'égalité. Comment construire des projets urbains de qualité à partir de conditions spécifiques et/ou particulières sera le thème traité par l'atelier.



Josep ACEBILLO,

Directeur de Barcelona Regional, Agence Métropolitaine pour le Développement de l'Urbanisme et des Infrastructures

Coordonnées

Barcelona Regional, S.A. - Edifici Z. Carrer 60, 25-27 - Sector A. 08040 Zona Franca - Barcelona (España)
Courriel : evaserra@bcnregional.com - Tél : +34.93.223.74.00 - Fax : +34.93.223.74.14

Grade académique

Diplôme d'architecture de la « Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona » (ETSAB)
Diplôme en Histoire de l'Art

Recherches / Domaines d'activité

Stratégies de projets et infrastructures urbaines, Planification urbaine et régionale,
Leadership en architecture internationale

Publications

Strategies for Barcelona 2004, TOPOS no. 29, Dec 1999;
Atlas Ambiental de l'Àrea de Barcelona, Ariel, 2000;
Barcelona Airport & Vicinity, Congress of the International Union of Architects, BCN, 1996;
Infrastructures & Mobility in Barcelona 1992, HOLSA-BCN City Council.

Site Internet

www.bcnregional.com

DES PROJETS URBAINS DE QUALITÉ : SOLUTIONS SPÉCIFIQUES VERSUS GÉNÉRIQUES

Développer une qualité générique pour des villes différentes est illusoire. En se positionnant comme des entités spécifiques ayant leurs qualités propres, les villes se retrouvent sur un pied d'égalité. Comment construire des projets urbains de qualité à partir de conditions spécifiques et/ou particulières sera le thème traité par l'atelier.

L'évolution vers la néo-tertiarisation

En Europe, il y a dix ans, on pensait que le problème économique majeur pour les villes était la délocalisation des industries vers le nord de l'Afrique ou l'Asie. Le problème aujourd'hui, c'est que l'Asie contrôle non seulement le secteur industriel, mais également la majeure partie du nouveau secteur tertiaire. A titre d'exemple, à Singapour, une ville d'environ 4 millions d'habitants seulement, et alors qu'il existe déjà un centre d'affaires important, la construction d'un nouveau centre avec 54 tours est actuellement planifiée. L'objectif avoué est de se substituer à Zurich en tant que capitale financière internationale. L'approche de Singapour est stratégique : les formes sont plus importantes que les aléas de la gestion. Dans ce contexte, il convient de se demander quelles sont les perspectives pour la dizaine de villes européennes moyennes comme la Région de Bruxelles-Capitale, Barcelone ou Milan dans un contexte de concurrence mondialisée.

Le modèle de développement urbanistique appliqué dans les années 60 et 70 dans des villes comme Londres et Barcelone, ne semble plus approprié. Le nouveau modèle n'existe pas encore, mais le positionnement géographique des villes prend de plus en plus d'importance. Ainsi la Région de Bruxelles-Capitale est avantageée sur le plan géographique par sa position centrale sur le continent européen, ainsi que par sa position de centre décisionnel.

L'enjeu de la qualité dans les projets urbains

Deux conditions préalables doivent être remplies pour concevoir des projets de qualité.

La première consiste à répondre aux questions suivantes :

- > quel est le nouveau modèle de métropole européenne
 - pour les nouvelles villes tertiaires comme Bruxelles
 - face au développement des mégapoles et autres villes asiatiques?
- > pourquoi aujourd'hui, ne sommes-nous pas efficents en comparaison avec ces mégapoles?

Les métropoles moyennes comme Bruxelles doivent développer leur singularité, leur diversité, leurs différences locales pour se repositionner. Elles devraient se baser sur des éléments précis d'identité - à Bruxelles, la zone du Canal par exemple -, mais également développer des outils de gestion de qualité.

La deuxième consiste à ne plus travailler dans la mauvaise direction ou avec les mauvais processus. Pour cela, il y a lieu de questionner la validité des conceptions les plus usitées au travers des paradoxes urbains («apories»).

L'«aporie urbaine» est une difficulté logique insoluble qui provient de l'abus de concepts théoriques. La conséquence de cet abus génère des courants qui peuvent amener à une dérive de l'architecture.

Processus de reconceptualisation de l'espace. La gestion urbaine est confrontée aux dichotomies suivantes :

- > Zoning versus Flexibilité
- > Etalement urbain versus Intensité
- > Mobilité non durable
- > Gaspillage énergétique aberrant

APORIE N°1 : Confusion due à l'abus de raisonnement historique

- > L'histoire en tant que matériel prépondérant pour la conception de projets
- > L'histoire en tant que justification; préserver et innover
- > Bulles historiques : camoufler les problèmes réels
- > Fuites stylistiques vers le passé

APORIE N°2 : Confusion due à l'abus de simulation

- > Tendance à camoufler la réalité
- > En faisant croire qu'on a quelque chose qui n'existe pas
- > En simulant de ne pas avoir quelque chose qui existe
- > Dans tous les cas, en masquant la différence entre vrai et faux; réel et imaginaire; entretenir la confusion entre la réalité et le désir, cf. Disneyland, Haute technologie, Image écologique¹

APORIE N°3 : Confusion due à l'abus de superficialité

- > L'abus de superficialité n'est pas seulement une conséquence du plaisir de simuler, c'est aussi un renoncement explicite à transformer le cœur du problème
- > Contenant et contenu d'un cadeau japonais (l'emballage est, au Japon, aussi important que le cadeau)
- > Des bâtiments comme des oignons; la façade en tant que superposition de couches
- > La question de l'aménagement du paysage; le territoire en tant qu'équilibre entre système naturel - géographie fonctionnelle - perception culturelle
- > L'aménagement du paysage, c'est la réduction de la complexité territoriale, le mirage du « Land Art »²

APORIE N°4 : Confusion due à l'abus de conceptualisme artistique

- > La citation de Vitruve (utilitas, firmitas, venustas) n'est plus à la mode
- > Le bâtiment en tant qu'œuvre d'art
- > Le bâtiment en tant qu'objet dont l'interaction avec son environnement se perd
- > L'architecture comme esthétique arbitraire

APORIE N°5 : Confusion due à l'abus de mercantilisme

- > La ville est un droit de l'homme
- > Le logement est un droit de chaque citoyen
- > Le marché prévaut sur le droit
- > Le Logement Social - thème central dans la ville européenne

APORIE N°6: Confusion due à l'abus d'indifférence au contexte

- > La nouvelle échelle transnationale et la dialectique entre lieu et culture
- > Global - Local: Positionnement vis-à-vis du contexte
- > Le problème de l'identité, du « McDonaldisme » au fondamentalisme identitaire

Ces deux conditions sont difficiles à atteindre. Pourtant, les villes moyennes comme Bruxelles et Barcelone notamment, sont à un moment critique qui les contraint à se demander ce qu'il convient de changer dans l'immédiat et quelles sont les conditions à rencontrer pour lancer ces changements.

La qualité urbaine est souvent réduite à un problème d'adéquation des formes aux fonctionnalités utilitaires de l'espace. De plus, les débats opposent généralement la qualité et la gestion d'un projet, alors que ces éléments sont nécessairement complémentaires. Le fait de bien gérer un projet dont la conception est médiocre au départ n'améliora en rien sa qualité. Avant de se lancer dans un projet, il convient de s'assurer de sa qualité intrinsèque : mettre en concordance les points de vue et viser la diminution des inégalités en cherchant un effet global positif pour les différentes couches de la société.

Les inégalités territoriales incitent les acteurs à améliorer l'offre de logements sociaux, d'équipements, d'infrastructures ainsi qu'à revitaliser l'économie, améliorer le cadre de vie, faire participer plus largement la population au développement de la ville, etc. A Barcelone, la revitalisation urbaine a été menée par la mise en œuvre d'une multitude de petits projets dans les quartiers en difficulté, et non pas seulement par de grands projets emblématiques.

A l'échelle de la ville, les processus de conception architecturale et urbanistique doivent veiller à prendre en compte l'ensemble du territoire et sa population. Cela permet notamment de corriger les problèmes de discrimination territoriale.

débat

Solutions / approches spécifiques versus génériques

A l'ère de la globalisation, les problèmes que rencontrent les villes sont sensiblement similaires. Toutefois, chaque ville doit rechercher les solutions qui lui sont spécifiques pour mieux se positionner dans le jeu concurrentiel entre les métropoles. Les problèmes auxquels les villes sont confrontées ne peuvent généralement pas être résolus par la simple mise en place d'un «gestionnaire» : chaque ville doit développer une vision pour son territoire avant même de se doter d'un bon gestionnaire de projet. Cette vision doit s'appuyer sur une stratégie urbaine et spatiale, claire et partagée. La clarté, la constance et la détermination du pilotage politique sont indispensables pour porter des projets forts et ambitieux au regard de l'ensemble des documents de planification. La mise en place d'une politique urbaine forte est d'autant plus importante dans un contexte où existent des tensions entre les intérêts des métropoles et ceux des pouvoirs centraux. Ensuite, à la volonté politique doit s'ajouter un dispositif de conduite technique qui puisse remettre en cause les outils classiques du pilotage.

La maîtrise de la qualité des ouvrages se réalise d'une manière différente d'un pays ou d'une ville à l'autre. Tantôt, il est fait appel à un maître-bâtisseur, tantôt à une Commission de qualité.

A Barcelone, un maître-bâtisseur était responsable de la qualité des projets et s'est occupé aussi bien des questions stratégiques que des questions de qualité et des relations internationales. Ce système avait toutefois le désavantage de la concentration des pouvoirs entre les mains d'une même personne, ce qui n'est probablement pas la meilleure façon de fonctionner. Néanmoins, l'avantage vis-à-vis de l'extérieur est qu'il n'y avait qu'un seul interlocuteur bien identifié.

Depuis 6 ou 7 ans, une «Commission de qualité» a été instaurée. Structure indépendante, composée d'experts, cette commission est chargée d'examiner les projets en développement. Bien que disposant d'un pouvoir de contrainte, elle agit le plus souvent comme une instance consultative, privilégiant le consensus. Les experts présentent leurs analyses aux municipalités. La dynamique mise en place permet une discussion plus réfléchie, les responsabilités étant partagées. L'avis de cet organisme intéresse également les investisseurs privés, car ils disposent d'une autorité morale qui peut légitimer leurs projets. Une commission de ce type existe également à Rotterdam. D'autres villes y réfléchissent actuellement.

D'autres formes de «gestionnaires» peuvent exister : en Russie, un gestionnaire économiste s'occupe des relations internationales. A Londres, il a été fait le choix de constituer un groupe international de référence dénommé «Comité International de Design» pour produire des conseils en matière de développement urbanistique.

Les discussions du groupe de travail porteront sur les questions suivantes :

- A partir du contexte politique de la Ville de Barcelone, quelles sont les conditions minimales pour assurer la qualité urbaine ?
- Comment articuler garantie de qualité et grands projets urbains publics et privés ?
- Comment créer un projet cohérent dans un objectif partagé par les partenaires et l'ensemble des métiers ?
- Quelles sont les conditions nécessaires pour assurer une qualité urbaine ?
- Savoir tirer les avantages et les inconvénients de modèles d'urbanisation et les adapter au contexte.

¹ Jean Baudrillard, *Simulacra and Simulation*, University of Michigan Press, 1994.

² Ian L. McHarg, *Design with Nature*.

Atelier 3

Les projets urbains structurants

La réalisation de projets urbains structurants passe par l'intervention d'outils qui mettent en évidence les atouts de la ville et assurent que sa « marque » colle à sa réalité, mais ouvrent aussi des perspectives de réalisation de projets durables. Pour ce faire, il faut se doter de leviers capables d'impulser l'ensemble des acteurs publics et privés autour d'un projet urbain commun et mobilisateur.

Groupe de travail 3.1

Président : Hendrik VANMOLKOT
Orateur : Joël GAYET

Groupe de travail 3.2

Président : Marc SAUVEZ
Orateur : Yvonne RYDIN

Groupe de travail 3.3

Président : Joris DEMOOR
Orateur : Christian BRUNNER

Les projets urbains structurants

Promouvoir l'image et mobiliser les acteurs du territoire, c'est créer un «étandard», c'est-à-dire un ensemble de normes stimulantes dans lesquelles les acteurs locaux se reconnaissent, et qui assurent une place de choix à la ville sur la carte des réseaux mondiaux. Cette «marque», cet «étandard» a pour ambition de faire le lien intentionnel et même opérationnel avec et entre les grands programmes et projets urbains, dans la mesure où il crée une cohérence à l'échelle territoriale. Cependant, cet «étandard» doit, pour être crédible, couvrir une réalité qu'il représente. En effet, une marque se basant sur une réalité qui ne correspond pas à l'image qu'elle prétend refléter peut être perçue comme un abus de confiance. Cette image doit donc être nourrie par des dispositions et des actes concrets. Pour s'assurer à la fois de la cohérence de l'action du territoire que la «marque» presuppose et de la pertinence des projets urbains, il importe d'impliquer les acteurs urbains à tous les niveaux et d'obtenir d'eux une collaboration active. Cette collaboration doit se construire dans un climat de confiance et suppose, d'une part, la concrétisation d'une nouvelle gouvernance urbaine et d'autre part, l'adoption de méthodes de gestion et d'évaluation communes qui prennent en compte la multidisciplinarité et permettent de contextualiser les résultats de chaque projet à l'échelle du territoire. Pour assurer une confiance pérenne, il convient d'instaurer des processus (continus et «ex-post») d'évaluation transversale.

Ces dispositions permettent, pendant et après le déroulement des projets, de mettre en relation, à des moments définis, le cadre de référence du projet (objectifs à atteindre, cahier de charges du projet et outputs prévus) avec la réalité (état d'avancement, constat) à tous les niveaux du territoire. Ce n'est que de cette sorte qu'il sera possible de vérifier adéquatement si les mesures d'intervention produisent l'impact escompté et sont encore suffisamment adaptées aux évolutions urbaines. De plus, cette évaluation permet de faire le lien avec la marque de la ville via, par exemple, un label territorial de qualité. Le groupe de travail 3.1 traitera de cet enjeu d'innovation sociétal et de la communication dans les projets urbains structurants.

Apprécier et intégrer la durabilité dans les projets nécessite la prise en compte de différents niveaux de lecture évaluative en rapport avec le contexte. Au-delà des aspects environnementaux qui sont toujours d'actualité, il s'agit aujourd'hui de voir comment le développement durable peut répondre aux objectifs économiques et sociaux, et de manière générale, répondre aux différentes problématiques urbaines. Il convient de se doter de cette capacité d'appréciation de la durabilité, et ce, dans le cadre d'une réalité et d'un besoin concret. Il s'agit dès lors de favoriser une approche évaluative qui permettra de vérifier leur durabilité. Cette évaluation peut se matérialiser par la vérification de l'opportunité de maintenir ou de créer des offres de services dans le contexte évolutif socio-démographique, culturel et économique du territoire.

La mise en place de la durabilité requiert donc aussi des outils adéquats d'évaluation. L'atelier 3.2 traitera de l'innovation durable, en mettant l'accent sur la pratique des projets durables.

L'approche intégrée des programmes de réhabilitation urbaine recouvre simultanément les approches urbanistiques, culturelles, sociales et économiques. L'impact des projets doit pouvoir être apprécié dans le contexte d'une action pluridimensionnelle à l'échelle régionale, mais aussi à l'échelle des quartiers. Il semble donc opportun de mettre en place les dispositifs et les structures qui permettent d'assurer ce développement intégré et inclusif du territoire, tout en permettant de porter dans une même direction l'ensemble des acteurs. Les agences d'urbanisme, telles que mises en place en France, sont des outils permettant d'impulser un projet à l'échelle du territoire et d'en assurer le suivi, tout en organisant la coordination des acteurs et des utilisateurs, et des rapports entre eux. A partir de l'exemple de l'agglomération marseillaise, le groupe de travail 3.3 débattra de la manière d'implémenter des projets, de prendre en compte les problématiques et les contextes propres à un territoire. Il ne s'agit donc pas de reproduire des outils existants, mais plutôt de réfléchir sur les métiers et les moyens de concrétiser la coordination des projets à l'échelle d'un territoire.

Président du groupe de travail

Hendrik VANMOLKOT,

Consultant culturel



Groupe de travail 3.1

L'enjeu de l'innovation sociétale et de la communication dans les projets urbains structurants

S'appuyer sur la société d'innovation pour promouvoir la réhabilitation urbaine : il s'agit d'implémenter les nouvelles approches de développement et de marketing urbain en mobilisant les acteurs publics et privés, économiques, sociaux et culturels, autour d'un projet commun dans la promotion de la marque de la ville.



Joël GAYET,

Associé du bureau CoManaging, spécialisé en marketing urbain

Coordonnées

rue Vignon, 32 - 75009 Paris (France)

Courriel : jg@comanaging.net – Tél : 0033 6 09 51 15 70

Grade académique

Ecole supérieure de commerce

Recherches / Domaines d'activité

Directeur de recherches du département Identité et territoires de la Cité, de la Culture et du tourisme durable, Intervenant à «Formation Ponts» de l'Ecole des Ponts et Chaussées, interventions dans plus de 15 congrès ou colloques internationaux par an

Publications

La Totale-communication, Top Editions;

Directeur de Collection aux Editions Corps et Ame (présentation de l'identité des territoires);

Nombreux articles sur le marketing territorial, l'identité et les marques de territoire.

L'ENJEU DE L'INNOVATION SOCIÉTALE ET DE LA COMMUNICATION DANS LES PROJETS URBAINS STRUCTURANTS

En trente ans, le contexte général dans lequel se développent les villes a complètement changé, au plan interne comme au plan externe, entraînant des problématiques nouvelles et de plus en plus complexes.

La croissance des populations (résidentielles, touristiques et d'affaires), bouleverse la sociologie et l'urbanisme des villes et pose de sérieux problèmes d'aménagement, de gestion et d'organisation du territoire.

L'extension de la taille des villes, qui a transformé les anciennes cités fortifiées en «villes-territoires», a débouché sur l'inter-communauté (83 agglomérations de plus d'un million d'habitants existaient en 1950, 165 en 1970 et 408 en 2006) et représente une nouvelle donne dans l'organisation du territoire.

Les quartiers se sont «ghettoisés» par strates sociologiques (quartiers riches / quartiers pauvres, quartiers chinois / marocains / africains, quartiers des retraités / quartiers branchés...) et par fonctions (quartiers touristiques, quartiers d'affaires et quartiers résidentiels..) entraînant notamment une perte de cohésion sociale avec parfois de la ségrégation et de la violence, le développement de la sécurité et la «bunkerisation» des résidences, l'exclusion des habitants les moins fortunés des centres villes avec la «muséification» des coeurs de villes... De même, la circulation, la pollution (air, déchets, sonore...) et les risques dus à des catastrophes sont devenus des enjeux essentiels.

Parallèlement, la citoyenneté s'impose, de nouvelles relations, plus directes, plus transparentes et plus participatives se sont établies entre les élus, les administrations et les citoyens, entre les habitants et les touristes.

Le rôle des villes se renforce. Avec des urbains devenus largement majoritaires dans tous les pays développés (75% en moyenne), la concentration de l'essentiel des industries de services et de l'économie du savoir des pays et l'avènement du tourisme urbain, les villes-métropoles portent aujourd'hui l'essentiel de la culture passée et vivante des pays et sont devenues à la fois les «portes d'entrée» et les «porte-drapeaux» des pays. Autrefois, c'était le rural qui composait la nation, aujourd'hui ce sont les villes. Aujourd'hui, la réussite des villes fait celle des régions et des pays.

Le vieillissement des populations avec l'avènement des seniors qui pèsent déjà près de la moitié des populations dans les pays développés, entraîne de nouveaux besoins en matière d'aménagements, d'équipements, de services de proximité, de protection des biens et des personnes, etc.

L'évolution des technologies, en particulier des technologies de la communication et de l'information, bouleverse le quotidien des gens. Elle entraîne en particulier une accélération du temps et un rapprochement entre vie privée et vie professionnelle; elle construit des tribus en favorisant la mise en réseau des individus par affinités, facilite l'accès des citoyens et des «clients» à l'information et stimule la démocratie et le dialogue en particulier avec l'avènement du Web 2.0. Mais ces technologies posent aussi de nouveaux problèmes de confidentialité, de fiabilité et de traitement de l'information.

L'amélioration des transports rapproche les populations des pays voisins et «connecte» les villes entre elles entraînant une extension de leurs «marchés» potentiels (Bruxelles a aujourd'hui, grâce à l'aérien et le ferroviaire, un marché potentiel de touristes d'environ 300 millions de personnes à moins de 3H).

Avec l'ouverture des frontières et la libéralisation des marchés, elle a aussi accéléré et intensifié la concurrence entre les villes tant dans le domaine économique que dans les secteurs du tourisme et de la culture. Le marketing et la communication s'imposent comme des outils essentiels de management et de développement des villes et de leurs quartiers. L'immatériel s'impose aux villes comme il s'est imposé aux produits et aux entreprises : les villes deviennent de véritables marques. L'identité et l'image deviennent des avantages concurrentiels majeurs au même titre que la culture, les transports aériens et ferroviaires ou les grands équipements structurants.

Le financier qui devient central dans l'économie en général, le devient aussi pour les villes ou pour les investissements nécessaires au financement des infrastructures, des équipements, des services et de la promotion des villes.

débat

On le voit, le contexte dans lequel se développent les villes a complètement changé pour des raisons endogènes et exogènes et les problèmes se sont considérablement à la fois développés (on n'a jamais eu besoin autant de lien social entre les populations et les générations, de protection des personnes et de l'environnement, d'offres culturelles et de moyens financiers.. etc) et complexifiés, à tous les niveaux, stratégique, administratif, juridique, de marketing et financier mais on pourrait dire aussi économique, environnemental, social, culturel.

En fait les villes ont tout à la fois besoin de plus de reconnaissance, d'attractivité et de leadership en se démarquant davantage des autres, de plus d'expertise et de professionnalisme, de stratégie, de management et de gestion mais aussi d'organisation, de planification et de contrôle. Elles ont aussi un besoin considérable de qualité de vie et d'*«identité»* (Perte des repères architecturaux et culturels, diminution de la cohésion sociale, accélération du temps, mutation des technologies, standardisation de la mondialisation... etc.) En fait, elles ont tout simplement besoin de redonner de la cohérence et de la performance à la ville territoire mais aussi et surtout de redonner de la citoyenneté, du «sens» à la ville en général et à ses projets en particulier.

Ainsi, toutes les évolutions évoquées, qui constituent pour les villes autant de défis économiques, environnementaux, sociaux et culturels, les obligent à être innovantes et à repenser la conception, les méthodologies, les outils et le management de leur développement.

Cela est particulièrement vrai pour les projets urbains structurants. L'étude des plus grandes réussites dans le monde montre, en effet, que ce sont presque tout le temps les grands projets urbains en général et l'architecture en particulier qui ont été les déclencheurs et les symboles du changement et du renouveau.

En effet, ils peuvent par leur taille mobiliser des moyens humains, techniques et financiers importants et engendrer, depuis l'aménagement jusqu'au marketing, des effets significatifs sur l'ensemble des facteurs évoqués plus haut à savoir l'économique, le social, le culturel ou l'environnement.

Dès lors, il apparaît indispensable pour les villes dans le cadre de leurs projets urbains structurants, de tirer les enseignements de ces meilleures réussites et d'apporter des réponses innovantes, à la fois citoyennes et efficaces, aux questions suivantes:

1. Comment mieux associer et mobiliser le citoyen au projet urbain ?
2. Comment construire un projet urbain d'avenir tout en respectant les identités existantes ?
3. Quelle méthodologie et quels outils pour concevoir et mettre en œuvre un marketing urbain efficace, qui prenne en compte l'ensemble des aspects environnementaux, économiques, sociaux et culturels ?
4. Quelle gouvernance, c'est à dire quelle organisation et quel management, mettre en place pour piloter un projet urbain structurant ?
5. Comment concilier les intérêts des collectivités (communes, Région et instances communautaires régionales, Etat fédéral), des résidents, des visiteurs et des commerçants, investisseurs ou entrepreneurs ? Comment faire coïncider l'ambition d'un projet mobilisant plusieurs niveaux de territoire avec les besoins de tous ses clients-usagers ?
6. Comment faire d'un projet urbain structurant un support de communication de l'image de toute une ville ?

Joël GAYET

Les discussions du groupe de travail porteront sur les questions suivantes :

- Comment mieux associer et mobiliser le citoyen au projet urbain ?
- Comment construire un projet urbain d'avenir, tout en respectant les identités existantes ?
- Quelle méthodologie et quels outils pour concevoir et mettre en œuvre un marketing urbain efficace, qui prennent en compte l'ensemble des aspects environnementaux, économiques, sociaux et culturels ?
- Quelle gouvernance, c'est-à-dire quelle organisation et quel management, mettre en place pour piloter un projet urbain structurant ?
- Comment faire d'un projet urbain structurant un support de communication de l'image de toute une ville ?

Président du groupe de travail

Marc SAUVEZ,

Urbaniste



Groupe de travail 3.2 Innovation et gestion durable

Analyser les aspects pratiques par lesquels les projets de développement urbain peuvent contribuer à la durabilité est l'objectif de l'atelier. Il s'agit de démontrer comment la durabilité urbaine peut contribuer aux objectifs économiques et sociaux, mais également comment elle permet de prendre à bras le corps les problèmes urbains et de s'adapter aux changements climatiques.



Yvonne RYDIN,

*Professeur de Planification, de politiques publiques et environnementales,
et co-directrice de l'Institut d'Environnement du Collège Universitaire de Londres (UCL)*

Coordonnées

Wates House - Gordon Street, 22 - London WC1H 0QB (England)
Courriel : Y.Rydin@ucl.ac.uk – Tél: 0044 20 76 79 48 05

Grade académique

BA(Cantab), MRICS, PhD

Recherches / Domaines d'activité

Planification urbaine et développement urbain, Développement durable et gouvernance urbaine, Construction durable et design, Participation publique, Capital social et rôle des parties impliquées

Publications

Networks and Institutions in Natural Resource Management (co-ed.with E. Falleth) 2006 (Edward Elgar);
Urban and Environmental Planning in the UK, Palgrave, 2003;
Conflict, Consensus and Rationality in Environmental Planning : an institutional discourse approach, Oxford University, 2003.

FAIRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE UNE RÉALITÉ URBAINE

Vingt ans se sont écoulés depuis la parution du rapport Brundtland « *Our Common Future* » (OUP, 1987) et les mots « développement durable » et « durabilité » sont aujourd’hui sur toutes les lèvres. Pourtant, rares sont les changements qui contribuent réellement à un avenir durable. Les écolos reprochent aux décideurs politiques leur manque d’ambition et de volonté à imposer des actions visant la durabilité. Les acteurs économiques, quant à eux, continuent de prétendre que l’objectif de la durabilité a un coût trop élevé et que les décideurs politiques imposent des exigences intenables (c'est-à-dire une réglementation trop stricte). Parallèlement, les communautés urbaines clamant que l’accent placé sur la durabilité profite aux générations futures ou à des communautés éloignées, à leurs dépens. Et de souligner le besoin urgent de leur procurer des logements décents, des emplois locaux et une infrastructure sociale adéquate.

Dans cet exposé, j’aimerais montrer qu’il ne faut pas forcément choisir. Le développement durable peut générer des projets urbains viables, combler les besoins des communautés locales et contribuer de façon significative tant à l’atténuation du changement climatique qu’à d’autres objectifs écologiques. Cela paraît-il trop beau pour être vrai ? L’objectif est certes audacieux. Il demande une connaissance approfondie des options de développement, ainsi qu’une communication constante entre tous les acteurs du développement. Pour l’atteindre, il faut que les acteurs du développement aient la volonté de sortir des sentiers battus. Des arguments cohérents justifient que tous les partenaires au développement urbain remettent en question leurs pratiques actuelles.

Tout d’abord, cette évolution peut engendrer aussi bien des économies que des dépenses supplémentaires. Les concepts durables feront baisser les charges d’exploitation dans divers domaines, assurant un amortissement des capitaux investis dans un délai raisonnable. La progression des marchés de nombreuses technologies durables ne cessera de faire baisser les coûts, réduisant encore les délais d’amortissement.

Nombre de sociétés de développement et d’occupants de zones urbanisées se servent déjà du développement urbain durable pour rehausser leur profil sur le marché et offrir un point de vente unique. Les questions de durabilité continuent de grimper dans la liste des priorités politiques et médiatiques, et un nombre croissant d’entreprises se lancent dans des initiatives de responsabilité sociale afin d’être considérées comme des leaders du marché et non des suiveurs. Le facteur immobilier joue un rôle central pour rendre la responsabilité sociale tangible et réelle.

Une urbanisation durable constituera un meilleur investissement à long terme. Plutôt que de répéter les constructions du passé, l’approche durable incite les promoteurs et autres acteurs de l’environnement bâti à penser à l’avenir. Nos constructions durent des années voire, on peut l’espérer, des décennies. Les questions de durabilité doivent, par conséquent, être envisagées dès le départ. Ceux qui investissent à long terme dans l’immobilier le reconnaissent de plus en plus.

Sachant le caractère inéluctable du changement climatique, les urbanistes et les entreprises de construction de nouvelles zones urbanistiques doivent en tenir compte et nous fournir un environnement bâti qui résiste aux changements qui s’annoncent : températures, pluviosité, stabilité du sol, vitesse des vents, inondations, etc. C’est l’occasion de repenser le genre d’urbanisation à laquelle on veillera et d’inclure des mesures visant non seulement à s’adapter au changement climatique, mais aussi à en atténuer les effets.

Un simple coup d’œil à la direction que prennent les politiques au niveau international, européen et bien souvent national, permet de réaliser que la seule manière d’éviter le risque politique à l’avenir consiste à changer les pratiques urbanistiques. Si les acteurs du développement ne cherchent pas, dès à présent, à créer des environnements urbains durables, ils seront piégés par des développements politiques qui rendront leur mode d’urbanisation prématûrement obsolète. Il suffit de penser à l’impact que pourrait avoir le bilan carbonique des particuliers ou des entreprises !

Enfin, nous ne tenons pas à répéter les erreurs du passé. Les reconstructions rapides de l’après-guerre ont engendré de nombreuses catastrophes urbanistiques en Europe comme en Amérique du Nord. Si la communauté de développement urbain néglige le défi de la durabilité, les générations futures risquent de considérer la période actuelle comme un autre exemple d’échec urbanistique. Or, nous avons les connaissances et les moyens nécessaires pour que les promoteurs et urbanistes de notre époque soient considérés comme des champions de la durabilité.

débat

Cette vision suppose une action collective. Pour que les barrières du coût du développement urbain durable tombent, il faut qu'un nombre considérable d'acteurs du développement suivent cette voie. Il ne suffit plus de compter sur les exemples individuels de bonnes pratiques. Et si l'on veut que les projets urbains exemplaires ne restent pas occasionnels, mais deviennent la norme, les autorités doivent, à tous les niveaux, créer maintenant un cadre commun visant tant à promouvoir le degré d'innovation que l'on considère aujourd'hui comme faisable qu'à repousser la limite de ce que l'on considère comme l'innovation faisable. Les gouvernements doivent s'engager à faire évoluer ce cadre de façon ouverte et transparente, en durcissant leurs attentes en matière de développement durable à un niveau à la fois raisonnable et ambitieux. Ce n'est qu'ainsi que le développement urbain continuera de promouvoir l'innovation durable et arrivera à mettre en œuvre cet objectif insaisissable qu'est le développement durable.

L'exposé illustrera ces arguments par des exemples d'urbanisations réussies, tant au niveau d'immeubles que de zones urbanisées, notamment l'exemple de terrains abandonnés au Royaume-Uni.

Yvonne RYDIN

Les discussions du groupe de travail porteront sur les questions suivantes :

- Quels sont les arguments qui plaident en faveur de l'intégration du souci de durabilité dans les projets urbains ?
- Quelle est la viabilité pratique et économique de la promotion des projets durables ?
- Quelles priorités faut-il envisager en matière de durabilité dans l'urbanisme et la politique urbaine ?

Président du groupe de travail

Joris DEMOOR,

*Ville de Gand Département Service Staff
ABIS (Section de la Stratégie Politique et
de la Coopération Internationale)
Programme de Fonds Stratégiques et
Coopération Interservices*



Groupe de travail 3.3

La valeur ajoutée d'une Agence d'urbanisme dans une opération structurante d'aménagement

Impulser des projets urbains, définir les contours en termes d'organisation et de programmation, contribuer à la prise de conscience de la nécessité d'une coproduction entre différentes institutions sont les principaux objectifs des Agences d'urbanisme. Explication à partir de l'opération d'aménagement Euroméditerranée à Marseille.



Christian BRUNNER ,

Directeur général de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération marseillaise (AGAM)

Coordonnées

Canebière, 49, BP 41858 - 13222 Marseille (France)

Courriel : c.brunner@agam.org – Tél : 0033 4 88 91 92 07

Grade académique

DEA Economie de l'aménagement

Publications

NOMBREUSES contributions dans des colloques et des ouvrages collectifs:

Ville, santé et développement durable, Documentation Française, 2007;

Marseille, une métropole entre Europe et méditerranée, Documentation Française, 2007.

Site Internet

www.agam.org

OPERATION STRUCTURANTE/GOUVERNANCE ET ROLE DE L'AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION MARSEILLAISE

L'exemple de l'opération Euroméditerranée à Marseille

L'opération Euromed est révélatrice du rôle joué par une agence d'urbanisme et de la valeur ajoutée qu'apporte ce type de structure. Elle illustre parfaitement les différentes missions qui lui sont dévolues et souligne l'enjeu fondamental de la gouvernance urbaine servie par un objectif partagé et dans laquelle l'Agence d'Urbanisme de Marseille a pris toute sa place.

Les études préalables puis la création de l'opération d'intérêt national

A la fin des années 80, Marseille était confrontée à de grandes difficultés urbaines, sociales et économiques. La ville perdait 10 à 15 000 habitants par an au profit de sa périphérie et la disparition d'emplois avoisinait les 2500 à 3000 par an.

L'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, créée au début des années 70 dans le cadre de la loi d'orientation foncière (loi fondatrice en France), a été mobilisée pour des études de préfiguration au terme desquelles un périmètre et des principes d'organisation urbaine et de programmes devaient être proposés.

La mission d'élaboration d'un schéma de référence qui devait servir de base au débat entre les partenaires locaux et nationaux lui a été confiée.

Le rôle de l'Agence était important car en plus de ces études proprement dites, elle a eu un rôle pédagogique important pour faire comprendre et faire partager les impacts de la création d'une seconde plateforme portuaire à 50 km de Marseille ainsi que les effets du changement de modèle économique des transports.

L'impact en termes urbains et en terme socio-économiques a lui aussi fait l'objet d'un exercice de pédagogie important.

Au terme de ce processus d'études et de préfiguration qui a duré plusieurs années, un consensus est intervenu soulignant que seule une opération de réhabilitation urbaine d'envergure était capable de redonner un dessin à la ville et de favoriser une dynamique forte de réhabilitation urbaine.

Compte tenu de la place de Marseille dans l'histoire et la géographie comme porte de la Méditerranée, l'Etat a accepté de s'engager pour faire en sorte que ce projet ne se limite pas à une opération d'aménagement mais qu'elle soit porteuse d'image et de stratégies euro-méditerranéennes.

Ainsi est née l'opération d'intérêt national Euroméditerranée portée par la création d'un établissement public spécifique doté de prérogatives en termes d'aménagement et de prospection et de développement économique.

Trois missions ont été confiées à l'établissement public :

- > Contribuer à repositionner Marseille dans le rang des métropoles européennes en confortant son rôle de plateforme européenne d'échanges;
- > Donner à Marseille les moyens d'assumer sa vocation métropolitaine en créant un pôle tertiaire d'envergure internationale et des équipements susceptibles de générer 15.000 emplois dont une majorité d'emplois métropolitains supérieurs;
- > Réaménager un périmètre de 310 ha pour conforter le centre de Marseille et renforcer son attractivité tant vis-à-vis des entreprises que des habitants et des touristes.

Dès le début de la mise en place de l'établissement public, une collaboration très étroite s'est engagée avec l'Agence d'urbanisme d'une part, pour affiner les études préalables qui avaient été faites et d'autre part, pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation souhaité par tous les partenaires.

Le rôle de l'agam dans la mise en place et le suivi du système d'évaluation :

Une démarche statistique a été organisée avec des fournisseurs de données. L'agam a repensé son propre système d'information et de ressources pour être en capacité de répondre à ces exigences.

Cela n'a pas été chose aisée car l'appareil statistique français appliqué au territoire urbain se caractérise par une multiplicité d'acteurs et de producteurs d'informations.

Les données qui font l'objet d'un suivi et d'une évaluation concernent les permis de construire, les commerces, les emplois créés, le suivi de l'urbanisation, les richesses créées, les entreprises implantées...- aujourd'hui, l'agence travaille par ailleurs sur des indicateurs complémentaires portant sur les besoins des entreprises et le niveau de qualification des emplois.

Bilan de l'opération

Le bilan de cette opération, réalisé dix ans après son lancement met en évidence plusieurs éléments :

- > Marseille est maintenant dotée d'un quartier d'affaires attractif dont la dimension internationale est confirmée par l'envergure des investisseurs engagés, des entreprises implantées et des architectes mobilisés (400 000 m² de bureaux engagés, 1 milliard d'euros d'investissement, 17.000 emplois et 700 entreprises créées ou implantées);
- > la métropole a retrouvé une dynamique de croissance qui la repositionne dans le rang des métropoles européennes (elle a gagné 5 places dans le classement européen);
- > avec près de 200.000 m² d'équipements publics et plus de 2.500 logements dont 800 sociaux, Euroméditerranée a contribué à rendre au centre de Marseille son attractivité et a contribué également au développement du tourisme;
- > toutes les opérations sont engagées et leur délai de réalisation est estimé à trois ou quatre ans avec une finalisation en termes d'aménagement et de construction prévue en 2012.

La participation de l'agence aux travaux préalables d'extension du périmètre

Dès le départ de l'opération Euromed, l'Agence d'urbanisme a été porteuse d'un message fort et clair sur la nécessité de raisonner à plusieurs échelles car bon nombre de propositions examinées dans le cadre strict du périmètre opérationnel prenaient naissance et/ou avaient des effets bien au delà.

Il n'était en effet pas imaginable de circonscrire un périmètre de prospérité qui n'aurait pas tenu compte de son environnement, exprimé à des échelles différentes.

Que ce soit en matière de déplacements, de développement économique, de création d'équipements, l'Agence d'urbanisme a été le garant de la prise en compte des échelles pertinentes.

A l'image de la création quinze ans plus tôt de l'Opération d'Intérêt National (OIN), l'agam a été mobilisée pour décrire et mettre en perspectives l'extension du premier périmètre. Elle a participé aux différents groupes de travail que l'Etat et les partenaires locaux avaient organisés. Les résultats disponibles grâce au système d'évaluation mis en place par l'agam ont notamment été très sollicités.

Fort du bilan positif des dix premières années et de la prise en compte des bonnes échelles pour imaginer la forme et le contenu de l'extension, le principe de cette dernière a été acté entre les partenaires, fin 2006, avec les objectifs suivants :

> objectifs socio-économiques :

- accélérer la création d'emplois;
- renforcer l'attractivité de la métropole;
- soutenir le développement du port;
- améliorer la qualité de vie des habitants;
- contribuer au développement du tourisme et au rayonnement culturel de la métropole;

> objectifs de développement urbain :

- poursuivre l'aménagement du front de mer en recherchant la meilleure interface entre la ville et le port;
- poursuivre le développement du centre ville vers le nord;
- répondre aux besoins des quartiers environnants en termes d'équipements, de services et d'espaces publics;
- améliorer l'interface avec les autres territoires à enjeux et les grands projets de la métropole;
- intégrer les principes de développement durable;

> objectifs quantitatifs :

- 10.000 logements, 10.000 emplois, 500.000 m² bureaux, 100.000 m² équipements métropolitains;

> calendrier :

sans exclure des opérations plus rapides, notamment pour des opérations qui se feraient sur du foncier public, les projets qui seront définis dans le cadre de l'extension seraient mis en œuvre à partir de 2012/2013 pour une durée d'une dizaine d'années.

Le rôle joué par l'agAM dans la problématique de l'interface ville-port

L'opération Euroméditerranée présente cette singularité qu'elle se développe en étroite imbrication, notamment physique, avec le port autonome de Marseille (bassins Est).

Or, ces bassins sont à un moment important de leur histoire, une étape charnière sur les conditions de leur développement et de leur évolution.

Le port fondé sur des modèles économiques mondiaux basés sur la massification avec une spécialisation en marchandises (conteneurs) et hydrocarbures et l'accroche aux grands réseaux de transports est implanté depuis 30 ans à Fos-sur-mer, situé à plus de 50 km et qui dépend territorialement d'une autre autorité locale.

La stratégie du port pour ses bassins Est est donc basée sur une polyvalence articulant marchandises sur des trafics de niche et du transméditerranéen, réparation navale et croisières.

Aujourd'hui, l'enjeu est d'examiner les conditions de développement de ce port polyvalent qui ne peuvent pas ignorer le contexte urbain et les synergies à favoriser et valoriser. En ma qualité de Directeur de l'agAM, le Conseil d'administration du port autonome m'a demandé de présider un groupe de travail sur les synergies urbaines.

Selon la direction du port, c'est bien cette capacité d'intermédiation, cette pratique du travail entre les institutions qui a motivé le choix de l'agAM.

Sur un sujet délicat pour lequel les points de vue sont naturellement assez divergents, l'objectivité de l'Agence et sa capacité d'expertise ont été sollicitées.

Le travail vient d'être engagé. Le groupe de travail a été constitué et les premières réunions se sont tenues.

L'agAM exprime une volonté permanente d'explication, de pédagogie, de comparaisons avec ce qui se passe ailleurs et un souci d'objectivation afin que les discussions s'appuient sur des données non contestées.

La réciprocité des besoins de modernisation du port et ceux du renouvellement urbain s'appuie sur la reconnaissance des grands enjeux urbains et portuaires:

- > excellence territoriale (façade littorale) qui appelle des réponses qui ne peuvent pas être ordinaires;
- > une raréfaction foncière qui oblige à des choix basés sur des principes d'optimisation,
- > une nécessité, via Euromed notamment, de développement des fonctions métropolitaines et internationales (pôle d'affaires, grands équipements, logements, services et fonctions, supports du commerce international);
- > une synergie déjà importante dans le cadre d'Euromed 1 (Musée des Civilisations de l'Europe et de la Méditerranée MUCEM, nouvel environnement urbain favorable pour l'accueil des passagers, terrasses du port...) à renforcer.

Quant aux enjeux portuaires, ils tiennent aux nécessités de renforcement de la place portuaire marseillaise dans un contexte en pleine évolution et à la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie de port global (250 millions investis dans les bassins Est en 8 ans) au sein desquels les fonctions qui ont un rapport urbain privilégié se développent et en particulier les fonctions croisières/passagers et plaisance, vocation plaisance/haute plaisance.

Les enjeux de gouvernance

Ils sont d'une importance primordiale car l'engagement et le développement d'une opération d'une telle envergure (500 ha) ne peut s'imaginer que dans le cadre d'une collaboration étroite entre l'Etat et les différentes collectivités publiques mais aussi les partenaires économiques de la chambre de commerce et du port.

La forme de l'établissement public qui regroupe dans son Conseil d'administration l'ensemble des acteurs a été considérée comme la bonne formule organisationnelle.

Malgré l'autonomie que lui confère ce statut, l'enjeu du Conseil d'administration est de prendre en compte les différences d'interventions, mais aussi d'influence et d'impact des décisions et actions que le Conseil d'administration engage:

- > échelle métropolitaine par rapport à certaines fonctions: grands équipements, emplois métropolitains supérieurs;
- > échelle d'agglomération: notamment en terme de positionnement économique et d'offre commerciale;
- > échelle urbaine par rapport à l'offre de logements et d'équipements et d'emplois.

L'opération Euroméditerranée peut être considérée comme un îlot de prospérité et de richesse. Elle doit s'inscrire dans les quartiers environnants.

débat

Le résultat logique du rôle de l'agence d'urbanisme: l'adhésion d'Euromed au conseil d'administration de l'agAM

Par définition en charge des questions inter-territoriales et inter-institutionnelles, le rôle de l'Agence a été et reste important.

L'agAM a été présente dans tout le processus de l'opération :

- > études préalables pour le périmètre et le contenu;
- > mise en place d'un système d'évaluation;
- > prise en compte des différentes échelles notamment au moment de l'extension;
- > études spécifiques et expertises.

Pour mieux illustrer l'implication de l'agence dans cette opération structurante, il a été décidé que l'établissement public Euroméditerranée adhère à l'agAM en 2002.

Cette participation de l'établissement public aux instances de l'Agence d'urbanisme est la garantie d'une prise en compte des enjeux à différentes échelles.

A défaut d'être exhaustif, voici l'énoncé d'un certain nombre de missions inscrites dans la convention annuelle de partenariat avec l'établissement public Euromed.

> Sur le volet économique :

Dans le cadre de l'Observatoire du développement économique, de l'emploi et des qualifications, l'agAM établit une note annuelle sur le bilan de la création d'emplois comprenant notamment :

- une analyse de la localisation des sièges des entreprises implantées sur le périmètre;

- une classification des établissements en fonction du nombre de salariés et par secteurs d'activités, et l'impact économique et fiscal d'Euroméditerranée.

Elle anime un groupe de pilotage d'une étude pour le développement de nouveaux équipements métropolitains dans la perspective de l'extension d'Euroméditerranée.

Ce travail lui permet notamment de développer son observatoire des métropoles dans le cadre duquel elle regarde à la loupe l'évolution d'une quinzaine d'agglomérations européennes non capitales.

Elle met en place une enquête sur les besoins de recrutement, de formation et de services des entreprises implantées sur le périmètre d'Euroméditerranée.

> Sur le volet urbain :

L'Agence a la charge de la gestion et de l'évolution des documents d'urbanisme qui encadrent le projet (PLU¹, ZAC², PAE³), ainsi que des études urbaines.

Elle a mission d'élaborer des fiches de présentation de l'ensemble des programmes de logements neufs sur le périmètre de l'EPAEM⁴, comprenant un volet architectural et un volet montage et occupation.

Elle participe aux jurys de concours.

Enfin, elle est largement mise à contribution sur le projet d'extension de l'opération d'intérêt national au travers de réflexions pour l'inscription du projet dans son environnement urbain (expertises thématiques, schéma de référence et données urbaines, évolution des systèmes de transport urbain de passagers et de marchandises, impact de la LGV Paca, benchmarking de métropoles concurrentes, etc.).

Christian BRUNNER

Les discussions du groupe de travail porteront sur les points suivants :

- les enjeux de la concertation et de la cohérence dans le cadre des grandes opérations d'aménagement
- les grands enjeux de rééquilibrages territoriaux
- la stratégie internationale: quels modes d'évaluation mettre en place pour les grandes opérations ?
- la place de la culture dans les grands projets et la prise en compte de l'imaginaire et de l'identité ?
- l'enjeu des grands débats contemporains: la verticalité, le développement durable...

¹ Plan Local d'Urbanisme.

² Zone d'Aménagement Concerté.

³ Programme d'Aménagement d'Ensemble.

⁴ Etablissement Public d'Aménagement EuroMéditerranée.

Séance plénière [Conclusion]

Marie-Laure ROGgemans, Président

Peter HALL, Conférencier

Espaces et flux dans l'Europe du 21^e siècle

Manuel Castells a fait une distinction célèbre entre « l'Espace des Endroits » et « l'Espace des Flux ». Les flux - de gens, d'informations - réorganisent profondément le système de hiérarchie des villes mondiales et européennes. Certains soutiennent que la hiérarchie urbaine traditionnelle n'est plus appropriée. Cette présentation soutiendra que cette hiérarchie est toujours importante, mais qu'elle prend une nouvelle forme dominée par des « Méga-Villes-Régions Mondiales ».



Professor Sir Peter HALL,

Professeur Bartlett de planification et de réhabilitation à l'école d'architecture et de planification au Collège Universitaire de Londres (UCL)

Coordonnées

Queens Road, 12 – London W5 2SA (England)
Courriel : p.hall@ucl.ac.uk – Tél : 0044 20 8810 8723

Grade académique

PhD, FBA, MAE

Recherches / Domaines d'activité

Planification et Réhabilitation Urbaine de la majorité des régions métropolitaines, Planification du transport, Auteur/ éditeur d'environ 40 livres sur la géographie urbaine et la planification, Membre de la UK Urban Task Force (1998–99), Président de la ReBlackpool Urban Regeneration Company, Président de la Town and Country Planning Association

Publications

The World Cities, World University Library, 1966;
Europe 2000, Duckworth, 1977; *Cities of Tomorrow*, Blackwell Publishing, 1987;
Cities in Civilization, Pantheon Books, 1998; *Urban Future 21*, 2000; *Working Capital*, 2002;
The Polycentric Metropolis, 2006; *London Voices London Lives*, 2007.

Site Internet

http://www.bartlett.ucl.ac.uk/people/P_hall.htm

ESPACES ET FLUX DANS L'EUROPE DU 21^e SIÈCLE

D'aucuns prétendent encore que les villes n'ont pas d'avenir. Il y a dix ans, Frances Cairncross prédisait la «mort de la distance» (*Death of Distance*, Cairncross 1995, 1997) : un monde dans lequel les habituels effets dissuasifs de la distance, incarnés dans tout modèle géographique, s'anéantissent et où le monde entier devient une plaine sans obstacle, sur laquelle il est parfaitement possible de localiser toute activité, où qu'elle soit. Dans un tel scénario, chacun serait libre de s'installer à l'en-droit qui satisferait le mieux à ses préférences et ses caprices personnels, d'où il communiquerait librement et à un prix égal avec n'importe qui dans le monde. Du fait que, dans les sociétés modernes avancées, on observe une tendance à long terme à un exode de la ville vers les faubourgs, et des faubourgs vers la campagne, selon le scénario, nous pouvons nous attendre à une dispersion massive des êtres humains et des activités humaines au travers des continents. Ce sera la fin de plus de cinq millénaires d'urbanisation : les avantages traditionnels qu'offre la ville comme cadre de travail et de vie auront fini par s'éroder.

Glissement vers l'économie des savoirs

Le raisonnement qui sous-tend cet argument est à la fois économique, technologique et organisationnel. D'un point de vue économique, l'équilibre de la production dans les économies avancées a connu un glissement marqué de la fabrication et de la manutention vers les services, notamment de traitement de l'information. Manuel Castells a décrit ce phénomène comme la transition vers un mode

informationnel de production : un glissement aussi capital, selon lui, que le passage de l'économie agraire à l'économie industrielle au XVIII^e et XIX^e siècle (Castells 1989; Castells 1996; Hall 1995b, 1995c). Cela n'a rien de nouveau : on le reconnaissait déjà il y a plus d'un demi-siècle (Clark 1940). En 1991, dans les pays avancés, entre trois cinquièmes et trois quarts des emplois relevaient du secteur tertiaire, et un tiers à la moitié concernait le traitement de l'information : pour l'information, ce taux s'élevait à 48 % aux USA, 46 % au Royaume-Uni, 45 % en France, 39 % en Allemagne et 33 % au Japon. Ces proportions ont doublé depuis les années 1920 (Castells 2000, 304-324). Les tendances s'avèrent très marquées et cohérentes, de sorte qu'il est très probable que ces pourcentages continuent de grimper au point que, d'ici 2025, 80-90 % des emplois dans ces économies se situeraient dans les services, et 60-70 % dans la production et l'échange d'information.

La question qui se pose alors est de savoir quelle est exactement la nature de ces services informationnels, et les implications sur leur localisation. Le célèbre ouvrage de Manuel Castells parle d'*«espace de flux»*, l'espace où circulent les flux d'information (Castells 1989, 1996). Dans une analyse de *Four World Cities*, comparant Londres, Paris, New York et Tokyo, nous avons distingué quatre secteurs clés de l'économie métropolitaine : les services financiers et commerciaux, aussi bien financiers que non financiers (y compris les services de conception en plein essor tels l'architecture, l'ingénierie et la mode); les fonctions de commandement et de contrôle tels les sièges centraux d'entreprises, les autorités nationales et internationales, et tout le réseau d'activités qui les entourent; les secteurs culturels et créatifs, dont les arts vivants et les médias

électroniques et imprimés; et enfin le tourisme, tant de loisirs que d'affaires (G.B. Government Office for London 1996). Ces secteurs agissent en grande synergie et bon nombre d'activités importantes (hôtels, restaurants; musées, galeries d'art; médias) occupent les interstices qui subsistent entre eux (*Fig. 1a*). Ces quatre secteurs se rapportent par essence à la génération, à l'échange et à l'utilisation de l'information sous différentes formes. Ils sont étroitement liés à l'*«économie cognitive et culturelle»* dont Allen Scott parle dans sa contribution à la conférence. Ils approvisionnent à la fois le marché local, national et international. Les activités internationales, quoique généralement minoritaires, jouent un rôle non négligeable en tant que plateforme d'exportation. De plus, ils se fondent de manière assez floue dans les services avancés au consommateur (conférences, tourisme culturel), souvent difficiles à distinguer dans la pratique. Certains - pas tous - affichent maintenant des gains de productivité liés à l'injection de technologies de l'information, qui engendre une croissance sans emploi. Malgré la large palette d'emplois potentiels, ils montrent - comme le souligne Scott - une forte tendance à la polarisation : d'un côté, il y a ceux que Robert Reich (1991) a appelés les *«analystes symboliques»*, qui exercent des fonctions qui nécessitent une formation poussée, tant théorique que continue, et des compétences interpersonnelles approfondies; de l'autre, on trouve une large palette de fonctions semi-temporaires et à bas salaire dans les services à la personne, qui n'offrent aucune perspective de carrière et peu d'attrait par rapport aux allocations sociales (Wilson 1987, 1996).

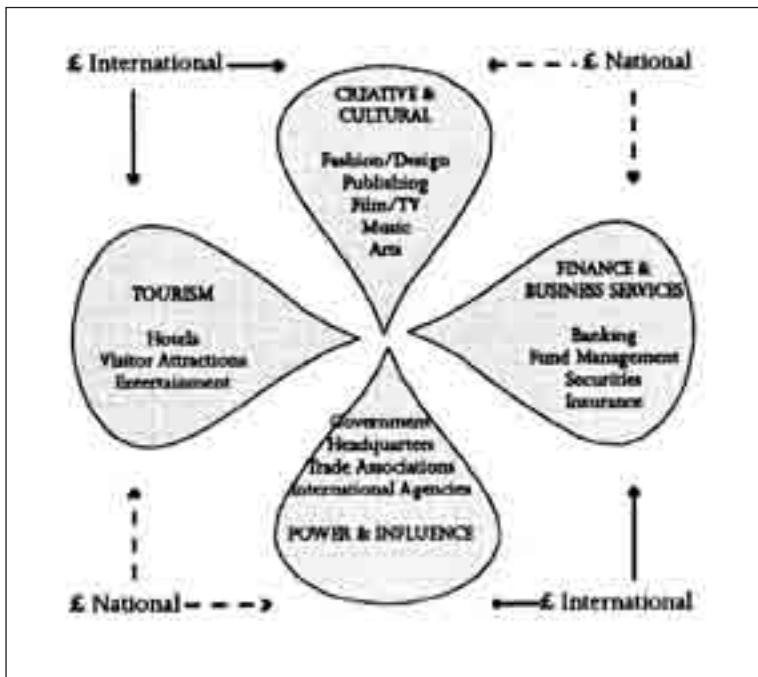


Fig. 1a Four Key Sectors in World Cities
Source: G.B. Government Office for London 1996

D'un point de vue technologique, le coût des voyages et des télécommunications s'est effondré ces cinquante dernières années, à mesure que les premiers jets ont cédé la place aux gros porteurs et que l'Internet est devenu le média de prédilection pour les télécommunications. Ce sont les coûts de télécommunication qui ont affiché la chute la plus forte : le coût d'un appel de trois minutes de Londres à New York, exprimé en prix constants de 1996, est passé de £ 486,98 en 1927 à £ 62,80 en 1945, £ 12,46 en 1970 et £ 0,52 en 1996 (Cane 1996), et l'Internet est effectivement gratuit une fois que l'on a payé la mensualité fixe.

Sur le plan organisationnel, les entreprises mondiales ont exploité ces technologies afin de s'étendre dans chaque pays, traversant et gommant de plus en plus les frontières nationales. La mondialisation n'est cependant pas nouvelle non plus. Athènes, dans l'Antiquité, et Florence, à la Renaissance, étaient des villes mondiales avant la lettre, comme Londres l'est devenue à partir du XVI^e siècle (Hall 1998). Avant 1914, Londres comptait déjà trente banques étrangères, 19 entre les deux Guerres mondiales et 87 autres en 1969. Le rythme s'est ensuite accéléré : 183 dans les années 1970, 115 dans la première moitié des années 1980; en tout, entre 1914 et fin 1985, le nombre de banques étrangères implantées dans la City a

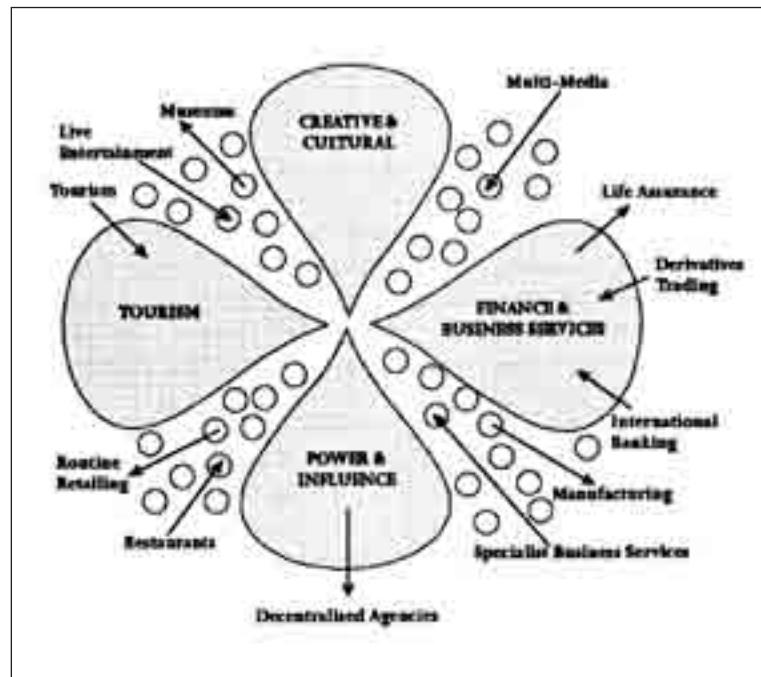


Fig. 1b Four Key Sectors in World Cities: Interstitial Activities and Trends
Source: Government Office for London 1996

été multiplié par plus de quatorze, passant de 30 à 434. Comme New York, Londres compte aujourd'hui plus de banques étrangères que domestiques (Thrift 1987, 210; King 1990, 89-90, 113; Moran 1991, 4; Coakley 1992, 57-61; Kynaston 1994, 1995, *passim*). La mondialisation a donc peu à peu pris de l'ampleur.

Le concept de « *mort de la ville* » souffre cependant de certains défauts. Premièrement, bien qu'il soit incontestable que les coûts de transport et de communication aient tendance à baisser à long terme, ils ne deviendront jamais nuls, ni indépendants de la dimension spatiale; il coûtera toujours plus cher de téléphoner de Londres à

New York qu'ailleurs dans Londres. L'Internet semble faire exception, mais l'accès à haut débit restera toujours disponible de manière inégale, le débit maximal étant assuré dans les mégapoles, où la demande est la plus forte. Les déplacements longue distance ont également baissé de prix, mais dans une moindre mesure; et des coûts en temps s'y ajoutent, pour les personnes situées plus à l'écart des nœuds aériens ou ferroviaires.

Cette agglomération continue s'explique : bien que les télécommunications puissent remplacer les déplacements et le face à face, elles peuvent également les compléter et les stimuler. On a ainsi observé que l'invention du téléphone, en 1876, a immédiatement été suivie par la construction de concentrations de hautes tours de bureaux au centre de New York City et de Chicago, parallèlement à l'augmentation du trafic ferroviaire de et vers la banlieue. Paradoxalement, le téléphone a exercé davantage un effet de concentration que de dispersion sur l'activité économique (Hall 1998, 770). Ce phénomène a été expliqué par John Goddard, dont les premières recherches sur Londres ont montré que le téléphone était utilisé pour les contacts préliminaires «programmés», mais que l'on préférait les réunions en face à face pour des discussions plus importantes de nature «non programmée», à l'issue incertaine (Goddard 1973). En France, il a été démontré que, en plus d'un siècle, en gros depuis la propagation du télégraphe électrique et l'invention du téléphone, les déplacements professionnels ont progressé presque exactement dans la même mesure que les contacts par les moyens de télécommunication (Graham et Marvin 1996; Fig. 2). Ce qui permet de croire que, en fin de compte, les télécommunications en tous genres ne suppriment pas la nécessité du face à face. Tant la multiplication des voyages d'affaires en avion et en train que le développement du secteur des conférences/congrès portent à le croire.

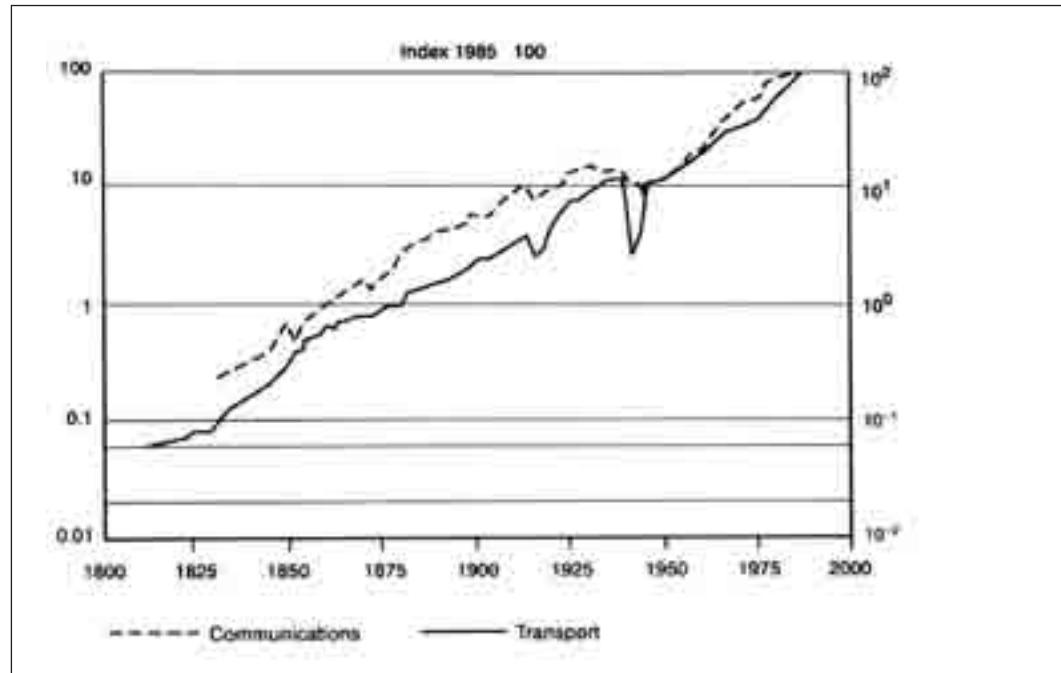


Fig. 2 Growth of Passenger Transport and Communications in France
Source: Graham and Marvin 1996

Le fait que la communication en face à face garde son importance pourrait se vérifier, si des données étaient disponibles, à l'échelle intercontinentale, internationale et au sein d'un même pays : les déplacements personnels se multiplient grâce aux moyens de communication électroniques. Toutes les données, même fournies par des gourous du cyberspace tels Bill Gates ou Bill Mitchell du MIT (Gates 1995, Mitchell 1995), suggèrent que les centres urbains conserveront leur rôle unique et resteront l'endroit le plus efficace pour bon nombre de ces activités, tout simplement en raison du poids accumulé par les fonctions intimement liées qui s'y sont implantées avec le temps, et parce que les réseaux de transport

se sont développés autour d'elles. L'étude *Four World Cities* de 1996 a montré que, même si certaines activités quittent les métropoles, d'autres s'y substituent (Fig. 1b). C'est la principale raison qui explique l'essor économique que connaissent des villes telles que Londres, Madrid, New York et Los Angeles où les moteurs de l'économie se concentrent. Les preuves empiriques font apparaître que la hiérarchie des villes d'Europe n'a pas beaucoup changé au cours des quarante dernières années - et ne changera pas beaucoup dans le futur.

Echange d'informations en face à face: l'avion et le train à grande vitesse

Nous devons donc comprendre comment l'information circule pour la communication en face à face. Sur de grandes distances, elle continuera à se déplacer par les airs, par le biais des grands aéroports internationaux (Shin et Timberlake 2000: Fig. 3). Il est intéressant de souligner la correspondance entre cette liste et celle issue d'autres recherches récentes dans le cadre du Programme GaWC (Globalisation and World Cities - globalisation et villes mondiales) de l'université de Loughborough en Angleterre, qui montre la hiérarchie urbaine de l'économie informationnelle ou des savoirs, telle que démontrée par la structure interne des succursales de vastes services multisites avancés aux entreprises (Taylor 2004 : Fig. 4). Les deux listes affichent une similitude importante.

La mise en place du réseau européen de trains à grande vitesse constitue sans doute la nouvelle donne principale. D'après les prévisions actuelles, le réseau devrait être sur pied peu avant 2010 et des connexions transalpines suivraient d'ici 2020 (Hall 1995a). La vaste expérience acquise en Europe et au Japon nous laisse penser que ces trains absorberont environ 80 à 90 % des trajets allant jusqu'à 500 kilomètres et environ 50 % de ceux allant jusqu'à 800 kilomètres; les derniers résultats enregistrés en France suggèrent que les trains à grande vitesse pourraient même être encore plus compétitifs, en raison du confort et des facilités offerts aux voyageurs d'affaires (Pepy et Leboeuf 2005, Pepy et Perren 2006). En d'autres termes, d'ici 2010, lorsque le réseau reliera toutes les grandes villes du nord-ouest et du centre-est de l'Europe (Glasgow-Londres-Paris-Bruxelles-Francfort-Munich-Zurich-Berlin-Amsterdam), et encore

- 1: *London*
- 2: *Frankfurt*
- 3: *Paris*
- 4: **NEW YORK**
- 5: *Amsterdam*
- 6: *Zürich*
- 7: **MIAMI**
- 8: **LOS ANGELES**
- 9: **Hong Kong**
- 10: **Singapore**
- 11: **Tokyo**
- 12: **Seoul**

A. ALPHA WORLD CITIES

- 12: *London, Paris, NEW YORK, Tokyo*
- 10: *CHICAGO, Frankfurt, Hong Kong, LOS ANGELES, Milan, Singapore*

B. BETA WORLD CITIES

- 9: *SAN FRANCISCO, Sydney, TORONTO, Zürich*
- 8: *Brussels, Madrid, Mexico City, São Paulo*
- 7: *Moscow, Seoul*

Fig. 4 GaWC Global Cities

*N America CAPITALIZED, Europe italicized,
E/S Asia underlined*

Source: Taylor 2004

plus d'ici 2020, lorsqu'il reliera toutes les grandes villes d'Europe de Bari à Glasgow et Umeå, quasiment tout le trafic sur les principales connexions - Naples-Rome-Milan, Milan-Paris, Munich-Cologne, Cologne-Bruxelles, Bruxelles-Londres, Bruxelles-Paris, Copenhague-Stockholm - passera par le rail. Les distances plus longues - du sud au nord de l'Europe et de l'extrême ouest à l'extrême est, ainsi que le trafic intercontinental, cela va de soi - resteront parcourues le plus souvent en avion, et se posera alors la question critique de la planification des connexions entre les deux réseaux aux aéroports. Cette question est approfondie ci-après.

Fig. 3 World Airport Hierarchy

N America CAPITALIZED, Europe italicized,

E/S Asia underlined

Source: Shin and Timberkake 2000

Impact de la connectivité

Ainsi, il est généralement admis que les connexions interurbaines contribuent nettement à l'accroissement de la productivité économique. Pourtant, les preuves tangibles manquent. Une étude approfondie a récemment été effectuée au Royaume-Uni dans le cadre d'une analyse de la politique des transports conduite par Sir Rod Eddington, et appuyée par une étude commanditée (Eddington 2006a, b; Crafts et Leunig 2005). Celle-ci reconnaît le fait que, dans les économies nationales, les réseaux de transport ont de tout temps joué un rôle déterminant dans l'accélération de la croissance économique. Les étapes d'évolution de la connectivité, souvent associées à de nouvelles techniques de transport (et plus récemment de communication), ont été particulièrement importantes. Toutefois, dans les pays possédant un réseau de transport bien établi, qui assure une bonne connexion entre les centres urbains, la marge de progression est nettement moins grande. Dans ce cas, selon le rapport, il convient de se concentrer sur la capacité et les résultats des liaisons internes existantes et sur la création de nouvelles liaisons afin de soutenir la croissance et les résultats du marché de l'emploi dans les zones urbaines en croissance et encombrées, par une approche incrémentielle. Les études montrent l'importance de prendre en considération non seulement les avantages résultant des investissements, mais aussi l'efficacité avec laquelle les réseaux existants sont utilisés.

À l'échelle internationale, la phase récente de mondialisation semble générée par une expansion rapide de la connectivité mondiale, déclenchée par de nouvelles techniques de communication et par la chute des coûts du transport international. D'après le rapport, il serait trop tôt pour savoir s'il s'agit d'une nouvelle étape susceptible d'amener une expansion considérable de l'économie mondiale. Ce serait ici faire preuve d'un conservatisme déplacé et d'un manque de connaissance des effets probables des nouvelles liaisons par le train à grande vitesse.

Eddington conclut, à partir des observations, que les améliorations au transport visant à remédier aux problèmes et manquements - tels que les embouteillages urbains dans les économies urbaines prospères - ont toutes les chances de se révéler profitables. Ailleurs, dans des zones moins dynamiques, ces améliorations ne révolutionneront pas l'économie locale lorsque des moyens de transport adéquats existent déjà. D'autres mesures politiques s'imposeraient en l'occurrence (Eddington 2006a, 16).

L'étude d'Eddington ne réussit par conséquent pas à mettre en corrélation les investissements dans le transport et les performances économiques, si ce n'est peut-être dans des régions déjà prospères: «*il est peu probable qu'une liaison développe une zone urbaine peu productive, à moins qu'elle ne fasse l'objet d'une demande sous-jacente, et l'incidence sur la productivité sera probablement plus grande lorsqu'un besoin de moyens de transport se fait clairement sentir, par exemple du fait d'embouteillages*» (Eddington 2006b, 15-16). Une théorie discutable.

Quelques données internationales probantes

Il convient de souligner que cette conclusion repose en grande partie sur des recherches britanniques à grande échelle et semble puiser ses preuves dans des évaluations locales plus spécifiques sur l'impact des transports - par exemple le Shinkansen japonais ou le TGV français. Le premier Shinkansen de Tokaido, au Japon, inauguré en 1964, a accéléré la croissance des principales villes situées le long de la ligne, de même que le développement d'une métropole. De manière générale, Osaka et surtout Tokyo ont renforcé leur position, tandis que Nagoya, principale ville intermédiaire, a vu s'affaiblir la sienne (Kamada 1980, 48). De même, sur le TGV Sud-est entre Paris et Lyon, inauguré en 1981-83, les effets structurels ont été concentrés sur les pôles urbains et leurs environs immédiats (Bonnafous 1987, 129). Les économies des deux régions situées aux extrémités de la ligne du

TGV-SE ont de tout temps connu un déséquilibre: la région Rhône-Alpes compte deux fois moins d'habitants que la région parisienne, contre un tiers de la production, un cinquième des services haut de gamme et un vingt-cinquième des sièges sociaux de grandes sociétés (Bonnafous 1987, 131). D'après certaines études, les services haut de gamme en région Rhône-Alpes ont profité de l'accès facilité à Paris, tandis que les concurrents parisiens sont satisfaits de conserver leur marché. Les voyages des Parisiens pour acheter ou vendre un service ont augmenté de 52 % vers la région Rhône-Alpes, contre 144 % pour les habitants de la région Rhône-Alpes (Bonnafous 1987, 136). Les secteurs des services, notamment la consultance, n'ont ainsi pas besoin de déménager à Paris, ils peuvent opérer depuis Lyon (Bonnafous 1987, 135-6).

Sur la nouvelle grande ligne du TGV européen, qui relie Londres, Bruxelles, Paris, Amsterdam et Cologne, nous devrions observer un renforcement ou une consolidation de la position de Londres, Paris, Bruxelles, Cologne et Francfort, et un affaiblissement des gares intermédiaires; la seule exception étant Lille, du fait de sa situation au cœur du réseau. Des études néerlandaises prédisent que Paris renforcera sa prédominance sur les villes concurrentes, mais Londres restera en deuxième place; Bruxelles progressera nettement; toutes les villes britanniques de province devraient par contre régresser (Bruinsma et Rietveld 1993). De manière générale, les villes du centre européen - le «Pentagone d'or» délimité par Londres, Paris, Francfort et Amsterdam, avec Bruxelles en son centre, reliées par des réseaux ferroviaires rapides naturellement avantagés par rapport à l'avion - tireront un avantage mutuel, un effet qui pourrait s'étendre à une zone plus large pouvant aller jusqu'à Glasgow-Edimbourg, Lyon-Grenoble, Munich, Zurich et Berlin. Au-delà, les voyages de et vers le centre du continent se feront majoritairement en avion, mais les trains rapides pourraient jouer un rôle important en tant que réseaux régionaux tournés vers des métropoles telles que Copenhague, Munich, Milan et Madrid.

Tant au centre du continent que dans ces nœuds régionaux périphériques, les problèmes d'interconnexions risquent de se multiplier entre les vols longs courriers et les trains rapides courtes distances, car l'encombrement croissant des couloirs aériens pourrait inciter les compagnies aériennes libéralisées à investir dans de nouveaux moyens ferroviaires. Ces derniers existent déjà dans les aéroports européens les plus modernes: Amsterdam, Francfort, Paris-Charles de Gaulle et København-Kastrup; Bruxelles pourrait bientôt suivre. Il n'est pas improbable que ces sites deviennent effectivement de nouveaux centres urbains, comme Dejan Sudjic le suggérait il y a une dizaine d'années (Sudjic 1992). Ils attireront non seulement de nombreuses activités sous la forme de centres de congrès, centres d'exposition et hôtels; ils pourraient devenir des galeries commerçantes à part entière, comme on en observe au nouveau terminal 5 d'Heathrow à Londres. Ils formeront ainsi des centres d'affaires concurrents des zones urbaines traditionnelles.

Dans les principales zones urbaines, les trains à grande vitesse conforteront la position des centres villes et tendront à réduire la tendance à la décentralisation de l'activité économique; cela pourrait toutefois dépendre de la décision d'implanter un aéroport, soit en annexe d'une gare centrale, soit comme solution alternative. Reste à savoir si les nouvelles gares de trains à grande vitesse peuvent servir de base à des efforts d'urbanisation ou de réhabilitation. À cet égard, les constats divergent. Il ne fait pas de doute que les nouvelles gares peuvent stimuler les efforts de réhabilitation locale, tant en marge d'un quartier d'affaires central que dans certaines villes-lisières. On trouve des exemples des premières dans l'immense complexe Euralille de Lille, le complexe Part-Dieu à Lyon, le Quartier-Lu à Nantes et dans une moindre mesure, au Wilhelmshöhe à Kassel, où le vieux centre ville a en fait été déplacé autour de la nouvelle gare, dans le cadre des plans de réhabilitation. La première ligne à grande vitesse de British Rail, l'InterCity 125 qui va de Londres à Bristol, a

été inaugurée en 1976. Les environs de la gare de Reading, à 70 km à l'ouest de Londres, constituent aujourd'hui le troisième centre d'affaires du sud de l'Angleterre, après le centre de Londres et Croydon. Les bureaux s'y sont toutefois implantés avant 1976, en raison de la situation favorable de Reading à l'ouest d'Heathrow, dans la technopole qui deviendra le «Corridor M4» (même si l'autoroute n'a été achevée qu'en 1971, cinq ans à peine avant l'inauguration de la ligne ferroviaire). À Lyon, Part-Dieu constitue aujourd'hui le centre d'affaires le plus prisé de la ville; la surface de bureaux y a augmenté de 43 % entre 1983 et 1990 (Sands 1993a, 25). À Nantes, métropole régionale importante de Bretagne, à 380 km de Paris, la ville et des promoteurs privés se sont associés pour créer une zone mixte composée d'un grand centre de congrès et d'un parc de bureaux d'environ 55.000 m² sur le site de 2,7 ha d'une ancienne biscuiterie (le Quartier Lu, officiellement appelé Quartier Champ-de-Mars-Madeleine), à côté de la nouvelle gare du TGV Atlantique inaugurée en 1990. À l'instar de Reading et Bristol, Nantes constituait cependant déjà un centre high-tech où il était intéressant de disposer d'un bureau régional (Sands 1993b). En revanche, la nouvelle gare de Bruxelles-Midi se situe dans un quartier décentré fortement touché par la crise et qui ne montre que depuis peu des signes de reprise. À Lille, un partenariat public-privé est à l'origine de la construction du centre Euralille autour de la nouvelle gare du TGV, ouverte au cours de l'été 1994, à l'occasion du lancement des services Eurostar dans le tunnel sous la Manche; aucune évaluation définitive ne semble avoir été réalisée à ce jour.

La construction de villes-lisières en périphérie de grandes métropoles fournit les cas les plus intéressants. Les exemples les plus importants, car les mieux documentés, se situent au Japon. Shin Yokohama, à un peu plus de 26 km au sud-ouest de Tokyo, était une gare perdue en pleine nature à son inauguration en 1964. Dix ans plus tard, 15.000 personnes y transitaient par jour, puis les chiffres sont revenus à une moyenne de 10.000 par jour au cours

de la décennie suivante. Une gare souterraine a ensuite été inaugurée, raccourcissant à 12 minutes le trajet jusqu'au centre de Yokohama, 5 km plus loin; les chemins de fer japonais ont introduit les trains super express «Hikari»; près de la moitié des super express (48 sur 105 par jour en 1990) s'arrêtent ici. En cinq ans à peine, le transit a presque triplé, passant à 27.000 par jour en 1989, la croissance la plus rapide de toutes les stations du réseau. Le résultat apparaît assez étrange : un côté de la gare reste un terrain en friche assez négligé, défiguré par les chantiers de ferrailles et autres, du fait que les riverains s'opposent à toute construction. De l'autre s'est formé un espace urbanisé concentrant des immeubles de bureaux, manifestement généré par la gare : il forme une bande d'environ un kilomètre de long sur 300 mètres de large (Sands 1993b).

Shin Yokohama illustre clairement le potentiel de développement qu'offrent les trains à grande vitesse. Reste à savoir combien de nœuds urbains on peut créer, de façon réaliste, sur une même ligne. Au Royaume-Uni, la liaison rapide du tunnel sous la Manche, attendue pour novembre 2007, compte deux gares intermédiaires, à Stratford, à l'est de Londres, et à Ebbsfleet, à la lisière du Grand Londres, dans la campagne du Kent; deux «villes-lisières» comme on les définit ici. D'importants complexes commerciaux sont envisagés et en passe d'être construits à chacune des gares; la première a joué un rôle majeur dans le choix de Londres pour les Jeux olympiques de 2012, qui auront lieu à proximité de la gare et devraient exercer un impact considérable en termes de réhabilitation urbaine. Il est cependant intéressant de noter que, pour ce site, des évaluations indépendantes antérieures du potentiel de développement s'étaient révélées des plus variables (PIEDA 1993). Cela montre la difficulté de prédire l'évolution à long terme des paramètres du potentiel de développement et des valeurs foncières qui en découlent, du fait des investissements fondamentaux dans le transport et/ou de grands projets de reconstruction impliquant un partenariat public-privé.

Mesure des flux d'information

Il est malheureusement quasiment impossible de mesurer directement l'impact de l'infrastructure de communication sur les schémas de localisation des industries de services avancés. On peut mettre en corrélation la distribution du trafic aérien mondial et les mesures de hiérarchie urbaine mondiale. Rares sont les recherches réalisées sur le schéma du trafic téléphonique et par Internet par rapport au développement urbain, vu le manque de données. Des études partielles ont été effectuées sur certaines villes, à commencer par le travail de pionnier de John Goddard sur Londres, il y a plus de trente ans (Goddard 1973). Halbert (2004) a cartographié les flux de télécommunications en Île-de-France à partir d'un ensemble unique de données de France-Télécom (*Fig. 5*) et Carlo Ratti a entamé une étude importante au MIT, sur la base des données des téléphones cellulaires (Berry et Ratti 2007, à venir). Le projet POLYNET a tenté de répertorier le trafic par téléphone et e-mail dans le nord-ouest de l'Europe, avec un taux de réponse assez faible (Hall et Pain 2006). Les scénarios qui commencent à émerger suggèrent, au sein de chaque région mégapolistique, une forte concentration sur la «Ville première» tant des flux d'information régionaux que des flux dirigés vers d'autres régions (*Fig. 6-7*).

Vu le manque de données, les chercheurs ont tenté d'utiliser des variables représentatives des flux d'information. Comme souligné plus haut, les travaux récents les plus importants réalisés à une échelle mondiale comparative sont ceux du groupe GaWC (Taylor 2004, 2005). Taylor et ses confrères ont appliqué leurs techniques à l'échelle régionale dans le cadre du projet POLYNET. La Fig. 8 illus-

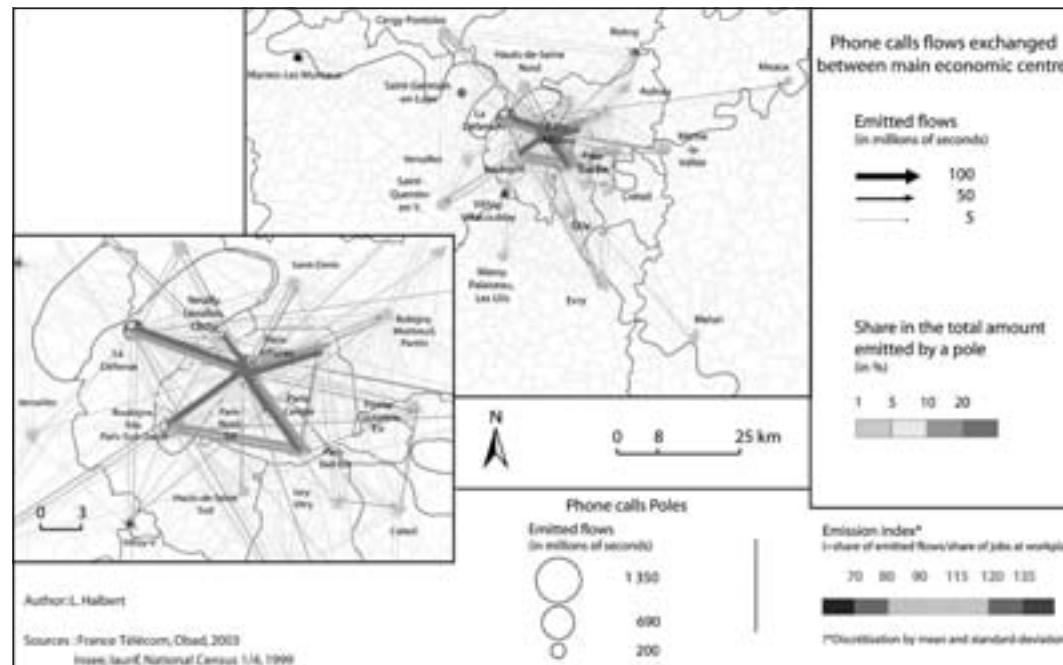


Fig. 5 Telecommunications Flows in Paris Region

Source: Halbert 2004

tre le sud-est de l'Angleterre : elle montre le degré de polycentrisme, comme certaines liaisons contournent Londres, la «Ville première». L'analyse a mis en évidence des structures à différentes échelles spatiales : fait important, au niveau le plus élevé (mondial), la structure était nettement plus primaire qu'au niveau régional ou local. Ainsi, au sein de la région Rhin-Rühr, Cologne a enregistré 99 % de la connectivité locale de Düsseldorf, mais seulement 58 % de sa connectivité mondiale.

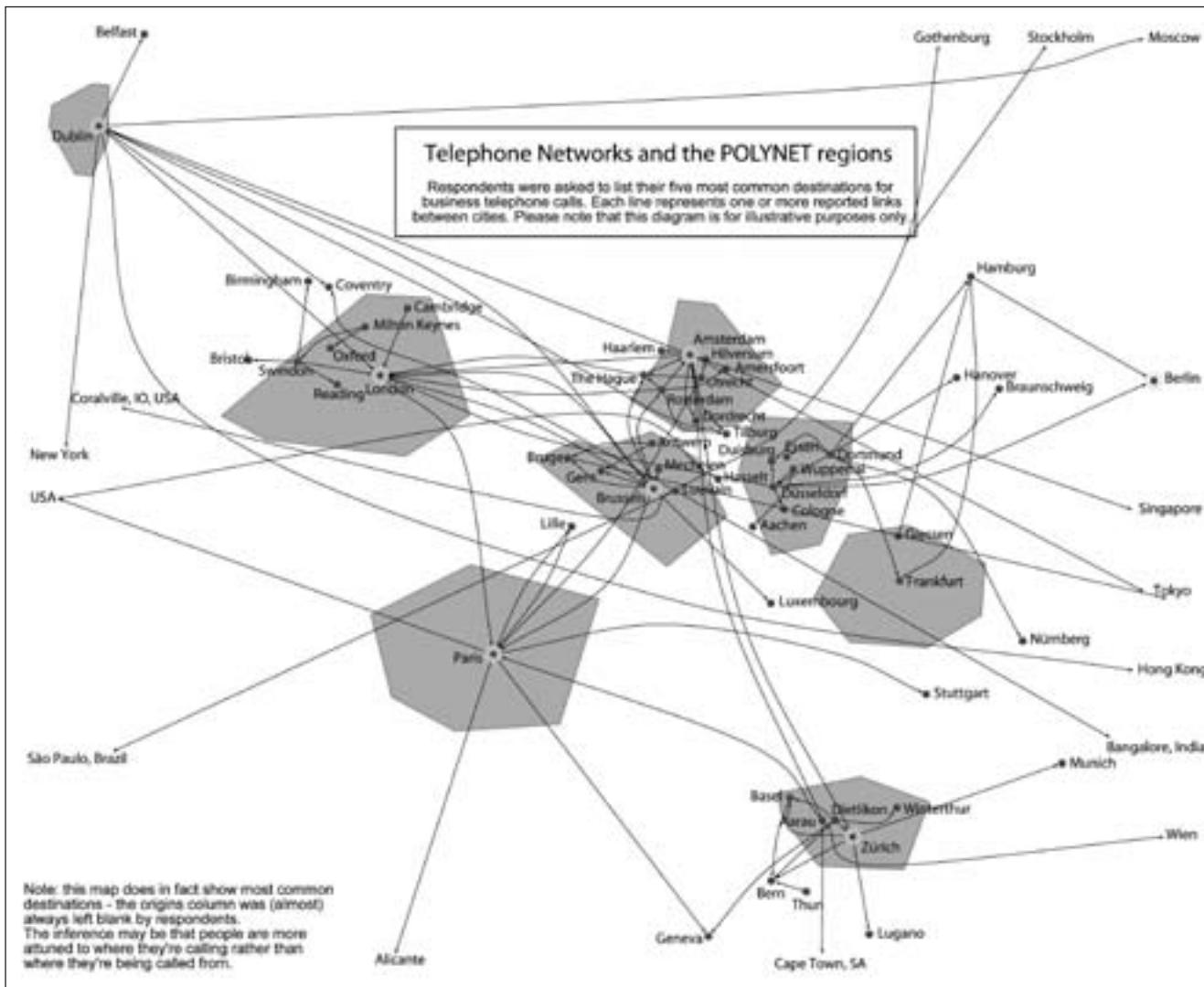


Fig. 6 Telecommunications Flows in European Mega-City Regions
Source: Hall and Pain 2006

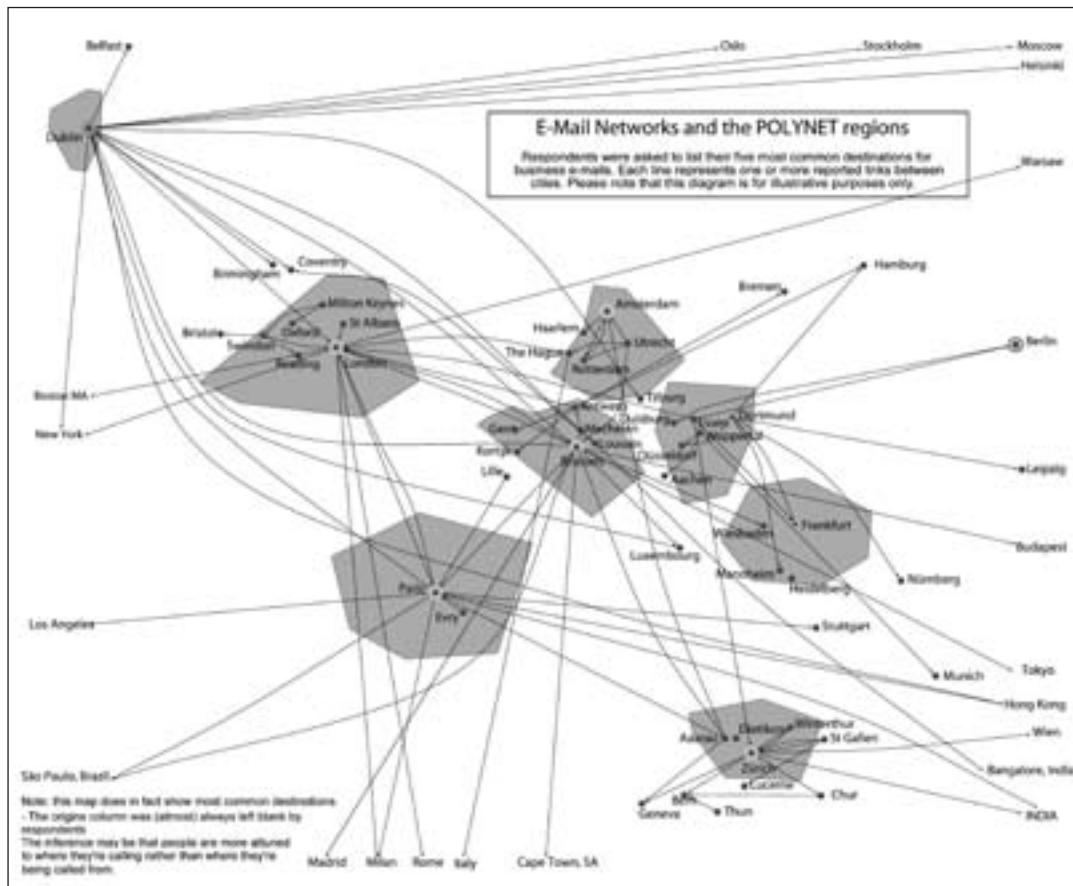


Fig. 7 Email Flows in European Mega-City Regions

Source: Hall and Pain 2006

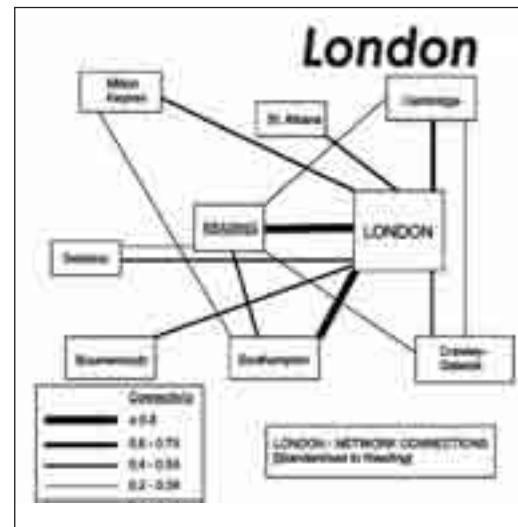


Fig. 8 Advanced Producer Services Business Flows in South East England
Source: Hall and Pain 2006

Qualité urbaine et créativité urbaine

Les attributs matériels des villes et la «qualité du lieu» - environnement culturel et résidentiel, qualité de vie agréable - contribuent-ils à attirer le genre de travailleurs de haut niveau connus pour jouer un rôle moteur dans le développement économique? Les recherches restent anecdotiques sur le sujet. Quelques études bien connues tentent de mesurer la qualité de vie urbaine, à l'instar du *Places Rated Almanac* original publié aux Etats-Unis depuis 1981. Ce dernier doit sa notoriété au fait que, en 1985, il a classé Pittsburgh en tête des villes les plus agréables à vivre des Etats-Unis - une conclusion qui peut étonner. Selon le guide, le classement repose sur des critères objectifs tels que la faible criminalité et le coût du logement, ainsi que la qualité élevée des arts, de l'éducation et des soins de santé; la ville n'a cessé d'être bien classée (12^e en 2000). En revanche, son économie manque de dynamisme: dans les classements qui tiennent compte des résultats économiques, elle se situe généralement plus bas.

L'Economist Intelligence Unit (EIU) établit régulièrement un classement de la qualité de vie dans 127 villes du monde, en termes de sécurité, d'infrastructure et de disponibilité de biens et de services. En 2005, Vancouver est arrivée en tête, suivie de Melbourne, Vienne, Genève, Perth, Adélaïde, Sydney, Zurich, Toronto et Calgary. Notez que toutes les villes de la fourchette supérieure de qualité de vie se situent au Canada, en Australie et en Europe occidentale (plus précisément centrale). Toutes se situent donc dans des pays très développés, au PIB élevé par habitant. Il faut également souligner que d'autres pays similaires (Etats-Unis, Royaume-Uni, France, Allemagne et Italie) n'étaient pas représentés. Enfin, toutes les villes étaient de taille moyenne, variant de 0,5 million d'habitants (Genève) à 4,9 millions (Toronto), la majorité comptant de 1 à 2,2 millions d'habitants (*Table 3*).

Aucune tentative ne semble avoir été faite de mettre ces résultats en corrélation avec les mesures de performances économiques, mais il s'agit chaque fois de villes prospères où le salaire moyen est élevé.

Florida poursuit en tentant de quantifier exactement ce qui donne à ces lieux tant d'attrait. Il élabore une variable dépendante, l'Indice de créativité, qui combine quatre facteurs équipondérés : (1) la part de la classe créative dans la main-d'œuvre, (2) l'innovation, mesurée en termes de brevets par habitant, (3) l'indice d'industries high-tech et (4) la diversité, mesurée par l'indice Gay, qui fait office de variable représentative de l'ouverture d'une région aux autres populations et idées. La région de la baie de San Francisco devient ainsi le leader incontesté de la créativité; parmi d'autres régions métropolitaines venant en tête figurent à la fois d'anciennes villes de la côte Est, telles Boston, New York et Washington DC, et des centres high-tech plus récents, tels Austin (Texas), Seattle, San Diego et Raleigh-Durham (Florida 2002, 245-6). Il établit certaines corrélations croisées de classements entre les quatre éléments constituants et l'indice synthétique, de même que d'autres indicateurs tels que la proportion de la population née à l'étranger et un «*indice bohémien*» qui mesure le «*nombre d'écrivains, créateurs, musiciens, acteurs et réalisateurs, peintres et sculpteurs, photographes et danseurs*», qui, conclut-il, constitue «*un moyen de prédiction étonnamment efficace de tout ce qui va de l'industrie high-tech d'une région à la croissance de l'emploi, en passant par sa population globale*» (Florida 2002, 260). Il n'établit cependant aucune valeur de régression, ni n'explique clairement ce qui en est la cause : les résultats pourraient simplement démontrer le fait que des régions en expansion rapide sont dominées par des secteurs économiques qui demandent une masse de personnes créatives.

Bien entendu, il est fort probable que ces régions fassent apparaître des effets dynamiques complexes d'agglomération : le développement des activités attire des talents qui, à leur tour, engendrent de nouvelles activités et une nouvelle croissance, dans une spirale de cause à effet cumulative, très semblable à ce qu'Alfred Marshall décrivait il y a un siècle dans un célèbre passage (Marshall 1890, 271).

Les travaux de Florida portent sur des données américaines et il n'est pas évident que, à l'échelle mondiale, ils fourniraient des schémas aussi clairs. Des travaux récents ont, par exemple, comparé le développement prospère d'industries créatives à Londres, Vancouver et Singapour, l'expliquant par la présence d'une structure urbaine ancienne, «*traditionnelle*» (Hutton 2006). Pourtant, on ne peut pas dire que Singapour corresponde exactement à la définition de Florida des éléments d'une ville créative prospère.

Le présent auteur a adopté une démarche radicalement différente, historique, dans une étude de six «*villes créatives*» (Hall 1998) : Athènes au V^e siècle A.C., Florence à la Renaissance, Londres à l'époque shakespearienne, Vienne aux XVIII^e et XIX^e siècles, Paris entre 1870 et 1910, et Berlin dans les années 1920. Les trois premières villes ont fait preuve d'une créativité culturelle bien avant de démontrer des qualités d'invention technologique ou de bonne gestion municipale. Toutes ont connu un âge d'or alors que la majorité de leurs citoyens travaillaient dans des conditions déplorables et qu'une grande partie de la population vivait même dans la misère noire - du moins selon les critères actuels.

Ces six villes variaient énormément en taille, mais figuraient en général parmi les plus vastes et les plus importantes de leur époque. Il s'agissait généralement de lieux peu accueillants, du moins selon les normes matérielles du début du XXI^e siècle: même leur haute bourgeoisie vivait dans des conditions extraordinairement sordides, comparé à une famille lambda vivant aujourd'hui en Europe ou en Amérique du Nord. L'important était que chacune d'elles vivait une transformation socio-économique rapide et se développait à une vitesse vertigineuse. À l'échelle de l'économie mondiale, elles arrivaient tantôt en tête (Athènes, Florence, Londres, Berlin), tantôt en queue de peloton (Vienne, Paris); il n'y avait pas de règle. Mais toutes menaient leur propre politique, des politiques d'envergure selon les critères actuels, ce qui y attirait les talents et en faisait des génératrices de richesses - qui permettaient d'employer ces talents.

L'argent a sans conteste joué un rôle important. Il permettait le parrainage individuel, mais aussi le patronage par une communauté, que ce soit la ville ou [après l'émergence de la nation au début des temps modernes] l'Etat. La communauté a de tout temps joué un rôle capital, tant pour la création du Baptistère de Florence que pour les théâtres royaux de Londres, le Louvre à Paris, le Rathaus à Vienne ou les grands théâtres de Berlin.

Cependant, la présence du talent peut s'avérer plus importante que la richesse disponible. De nouveaux arrivants - venant parfois des campagnes, mais souvent d'endroits beaucoup plus éloignés, fournissaient aussi bien le public que les artistes: les «métèques» de l'Athènes antique, les artistes qui rejoignaient Florence depuis la campagne ou plus loin, les musiciens provinciaux de Vienne et les artistes provinciaux de Paris, les Juifs dans la Vienne de la fin de siècle. Les villes créatives étaient quasiment toutes cosmopolites; elles attiraient le talent des quatre coins des empires - souvent vastes - qu'elles contrôlaient. Aucune ville n'a

sans doute été créative sans ce renouvellement constant de la veine créatrice.

Mais il fallait à ces gens talentueux une chose à laquelle réagir, un stimulus. Comme nous le soulignions, ces villes étaient en proie à une mutation des relations sociales, des valeurs et des opinions sur le monde; elles connaissaient toutes un malaise et une tension instable entre un groupe de forces et de valeurs conservatrices - aristocratiques, hiérarchiques, religieuses, conformistes - et de valeurs radicales, tout à l'opposé : bourgeoises, ouvertes, rationnelles, sceptiques. Les villes, les milieux urbains créatifs sont des lieux de grandes turbulences sociales et intellectuelles, tout sauf des lieux calmes.

Il apparaît capital que cette rupture soit vécue et exprimée par un groupe de personnes créatives qui s'y sentent en quelque sorte étrangères: elles en font partie sans en faire partie, car elles sont jeunes, ou viennent de province, ou même de l'étranger, ou parce qu'elles n'appartiennent pas à l'ordre établi du pouvoir et du prestige; souvent pour toutes ces raisons ou la plupart. Une ville créative sera par conséquent un endroit où les étrangers peuvent pénétrer et ressentir une certaine ambiguïté: ils ne doivent ni être exclus, ni être trop bien accueillis au point de perdre leur élan créatif. Ils doivent ensuite communiquer leurs notions d'*avant-garde* au moins à une partie de la classe sociale qui les parraine : ils doivent transmettre leurs incertitudes, leur sentiment qu'il existe une autre manière de percevoir la réalité du monde. Cela suppose un vaste schisme social et spirituel de la société courante, suffisamment vaste pour fournir au moins une minorité d'appuis au nouveau «produit». Ce qui nous ramène à dire que les villes créatives inspirent quasiment toujours un malaise, une instabilité; des villes qui opèrent une remise en question collective fondamentale, qui ruent dans les brançards.

Générer la créativité urbaine

Peut-on faire naître la créativité par une politique urbaine consciente ? On trouve une analyse pertinente sur le sujet dans un chapitre du nouveau livre de Charles Landry (2006). Il estime que pas moins de 60 villes du monde se prétendent actuellement créatives, dont douze en Grande-Bretagne. Mais, en y regardant de plus près, la plupart se soucient surtout de consolider le tissu artistique et culturel et les industries créatives. Pour lui, cela ne constitue pas le problème essentiel - bien que cela y soit clairement lié - qui consiste à savoir comment rendre une ville réellement créative. Il donne des exemples individuels précis de politiques en faveur de la créativité dans quelques villes du monde, laissant volontairement le lecteur juger de la réelle créativité de ces villes. Dans le cas de Dubaï ou Singapour, la réponse apparaît clairement négative - ou du moins pas vraiment positive. Même à Barcelone, il n'est pas évident que les politiques de réhabilitation urbaine aient réellement stimulé la créativité : « *La question de savoir si elles ont ajouté quoi que ce soit au potentiel créatif de la ville reste cependant ouverte* » (Landry 2006, 368). Bilbao a mieux réussi, en mettant l'accent sur une vision partagée, une ambition partagée reposant sur des valeurs communes : « *comme nous faisons les choses chez nous* » (Landry 2006, 372). Il en a résulté des investissements énormes, qui ont fait de la ville l'égal de Rotterdam et Birmingham en termes de ville d'affaires. Et Landry de conclure que l'autonomie budgétaire de la ville - que les villes britanniques, par exemple, ne peuvent qu'envisager - y a joué un rôle clé. Au Brésil, la réputation mondiale dont jouit Curitiba - elle partage avec Fribourg, en Allemagne, le titre de ville la plus respectueuse de l'environnement - a contribué à son essor économique; sa population a triplé en 35 ans. Elle le doit essentiellement à un groupe d'étudiants activistes en architecture et en design - dont l'un, Jaime Lerner, s'est vu confier trois fois le mayoralat de la

ville. Le principe appliqué est celui de l'*acupuncture urbaine* : « *l'identification d'interventions précises qui, en étant accomplies rapidement, peuvent exercer un effet catalytique en libérant de l'énergie et en créant un effet positif de vague* » (Landry 2006, 377). L'inertie a été surmontée en réalisant des projets quasiment avant que quiconque ne puisse émettre d'objection. Vancouver, considérée comme la ville la plus attrayante du monde dans le classement EIU 2005, a mis en place et appliquée, depuis le début des années 1970, un cadre clair en matière de planification et de conception urbaine, basé sur un centre ville mixte qui mélange commerces, logements et bureaux, et mis en œuvre par une répartition discrétionnaire des zones, des mégaprojets coopératifs, une taxation des aménagements, des changements gérés de quartiers et une intensification des constructions tant au centre que dans la zone de réaménagement de False Creek et dans huit centres régionaux voisins, accessibles grâce au superbe réseau de transport de la région.

Landry conclut que l'urbanisme créatif vise une entreprise coopérative qui implique de nombreux types différents de créativité : « *la créativité de l'ingénieur, de l'assistant social, de l'urbaniste, de l'homme d'affaires, de l'organisateur d'événements, de l'architecte, du spécialiste du logement, des spécialistes IT, des psychologues, historiens, anthropologues, naturalistes, écologistes, artistes en tous genres et, plus important encore, du citoyen lambda qui y vit* » (Landry 2006, 385-6). Il souligne en particulier que « *l'organisation, la gestion et le leadership, avec leur éthique de contrôle et leur hiérarchisation, n'ont pu apporter la souplesse, l'adaptabilité ni la résonance permettant de faire face à la concurrence émergente* » (Landry 2006, 388). Et la créativité embarrassse la plupart des professions bien en place : l'ingénieur de la circulation routière, le promoteur immobilier, le juriste, l'aménageur se nourrissent tous de règlements et de procédures (Landry 2006, 391). Or, les activités qui dominent de nos jours les économies urba-

nes nécessitent une reconceptualisation constante de la pensée, des concepts, des produits et services à différents niveaux : ce que Landry appelle le « *royaume stratégique de la pensée urbaine créative* » (Landry 2006, 392).

La diversité de la population est essentielle à la créativité urbaine, comme de tout temps dans l'histoire : les villes ont besoin d'un afflux d'étrangers qui apportent des idées, des produits et des services nouveaux. Cette diversité contribue largement à animer la ville, comme le montrent les marchés ambulants. Les politiques doivent beaucoup plus se concentrer sur ces qualités de l'expérience urbaine, plutôt que sur des solutions purement matérielles. Par-dessus tout, elles doivent ouvrir le processus d'imagination et de prise de décision, afin d'encourager une attitude positive (« oui ») plutôt que l'interdiction (« non »). En d'autres termes, il faut veiller à maintenir un maximum de groupes et d'intérêts différents en interaction constante, produisant une masse critique de ressources, de talents et de force (Landry 2006, 412); ceci explique pourquoi les grandes villes du monde conservent leur statut de ville créative, mais constituent un frein pour leurs concurrentes potentielles.

Landry est fermement convaincu que l'avenir appartient à ce qu'il appelle la « *créativité douce* ». Elle suppose de concevoir des solutions qui s'adaptent à la culture locale, plutôt que de croire que la technologie résout tous les problèmes. Les lieux novateurs au passé très marqué par les progrès techniques risquent en fait d'entraver la créativité réelle. Selon Landry, les instruments de politique « dure » n'ont que peu à voir avec cette démarche.

Conseils de politique

Dans un récent symposium de l'OCDE sur les instruments clés de la politique urbanistique, j'ai émis les suggestions suivantes (Hall 2008 à venir) :

1 Encourager et aider le financement de programmes stratégiques audacieux aux niveaux municipal et régional, notamment les projets de réhabilitation urbaine qui mettent à profit les grandes occasions liées à des événements externes (achèvement d'une nouvelle liaison de transports en commun, grand événement culturel ou sportif ponctuel, disponibilité d'un vaste terrain). La littérature abonde en preuves de l'impact que peuvent avoir de telles actions : La Défense à Paris et son raccordement à la première ligne RER A, la réhabilitation des Docklands à Londres dans les années 1980 et 1990, la mise en œuvre continue de cette stratégie dans le programme Thames Gateway, dont les aménagements autour des nouvelles gares de la ligne du tunnel sous la Manche à Stratford et Ebbsfleet, le nouvel axe d'aménagement au sud d'Amsterdam, l'impact des Jeux olympiques de 1992 à Barcelone sur le réaménagement du port de la ville, ou encore le Forum 2004 sur la réhabilitation continue du côté Est. Inutile de dire que les effets sont presque impossibles à quantifier à l'avance et que certains aménagements peuvent ne pas produire les effets désirés - bien qu'il soit même dans ce cas essentiel d'analyser l'impact sur une période de 10 ou 20 ans, c'est-à-dire au-delà d'un cycle de construction. Mais les constats récents montrent de façon relativement unanime que les villes peuvent se restructurer, en faisant de zones résiduelles des lieux dynamiques, si l'on prend les mesures adéquates.

2 Mettre au point des approches qui incitent les villes à faire mieux, notamment en lançant des concours nationaux (et internationaux) en vue du financement de projets inventifs dans les domaines des arts et de la culture. Il peut s'agir d'événements ponctuels dont les effets secondaires s'exercent à plus long terme, tels un Festival, un Forum, une Exposition universelle, la reconnaissance comme Capitale culturelle, ou des projets plus permanents. Parmi des exemples d'événements ponctuels, citons l'élection de Glasgow comme Ville européenne de la culture en 1990, qui a marqué le coup d'envoi de la renaissance de la ville comme centre de tourisme culturel, l'Exposition universelle de Séville en 1992 sur le site de La Cartuja, en face du centre ville, qui a servi de base à une tentative ambitieuse de créer un centre de recherche de pointe en Andalousie, ou encore le Forum de Barcelone en 2004, sorte de Jeux olympiques intellectuels, qui (dit-on) a attiré dans la ville des millions de visiteurs. Les exemples de projets plus permanents sont évidemment légion, notamment les galeries telles que le Guggenheim de Bilbao ou le Lowry à Salford (Grand Manchester), les nouveaux musées tels l'Imperial War Museum North de Trafford (Grand Manchester), ou des salles de spectacles nouvelles ou rénovées en dehors des grandes capitales. Tous ces efforts demandent à être systématiquement évalués, afin de quantifier la mesure dans laquelle ils influent à long terme sur la destinée économique des villes. Pour l'heure, les preuves tangibles restent rares et sont parfois peu fiables (Landry (2006) affirme que les estimations du nombre de visiteurs au Forum de Barcelone ont été exagérées) et il est difficile d'obtenir une bonne évaluation comparative, surtout de l'effet additionnel qu'un investissement particulier aurait exercé.

3 Se concentrer sur le capital humain. Il apparaît de plus en plus que, pour être accueillantes, les villes doivent compter des universités qui attirent des gens compétents, puis les retiennent une fois leurs études achevées, en particulier en raison de l'ambiance agréable. Mais il sera tout aussi capital de les retenir après quelques années, quand ils auront des enfants. La construction d'immeubles à appartements dans et autour des centres villes et des campus et quartiers universitaires doit s'accompagner de politiques favorables aux familles (logement, école) au cœur de la ville et en périphérie (Mace et al. 2004, Nathan et Urwin 2006), de sorte que les villes conservent en leur sein ce capital humain si vital, plutôt que de le voir se disperser dans des faubourgs distants.

4 Elaborer des politiques de gestion de l'espace urbain visant à encourager la créativité. Les travaux de Hutton sur Londres, San Francisco, Vancouver et Singapour montrent clairement que les nouvelles entreprises créatives commencent généralement dans des bâtiments à loyer modéré, dans des quartiers délaissés proches des centres villes - mais le risque existe que ces derniers deviennent victimes de leur succès et que, face à la hausse des loyers, les industries et entreprises créatives soient contraintes de déménager, voire de cesser leurs activités, comme le démontrait Sharon Zukin il y a une vingtaine d'années (Hutton 2004, 2006; Zukin 1982). La gestion de ces quartiers en vue de limiter les réaménagements constitue avant tout une question locale de planification urbaine, mais reste délicate et difficile. Les gouvernements nationaux peuvent les guider dans cette démarche et mettre en place le cadre législatif permettant de garantir l'efficacité de ces politiques locales.

Professor Sir Peter HALL

Bibliographie

- Bonafous, A., «The Regional Impact of the TGV», *Transportation*, 14, 1987, 127-138.
- Bruinsma, F., Rietveld, P., «Urban Agglomerations in European Infrastructure Networks», in *Urban Studies*, 30, 1993, 919-934.
- Cairncross, F., «Telecommunications: The Death of Distance», in *The Economist*, 30 September, 1995.
- Cairncross, F., *The Death of Distance: How the Communications Revolution will Change our Lives*, Orion, London, 1997.
- Cane, A., «Why Talk Today is Relatively Cheap», in *Financial Times*, 23 December, 1996.
- Castells, M., *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Basil Blackwell, Oxford, 1989.
- Castells, M., *The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Vol. I, *The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford, 1996.
- Castells, M., *The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Vol. I, *The Rise of the Network Society*. Second edition, Blackwell, Oxford, 2000.
- Clark, C., *The Conditions of Economic Progress*, Macmillan, London, 1940.
- Coakley, J., «London as an International Financial Centre», in Budd, L., Whimster, S. *Global Finance and Urban Living: A Study of Metropolitan Change*, Routledge, London, 1992, 52-72.
- Crafts, N., Leunig, T., *The Historical Significance of Transport for Economic Growth and Productivity*, Background paper for the Eddington Report, London School of Economics, London, 2006.
- Eddington, R., *The Eddington Transport Study. The Case for Action: Sir Rod Eddington's Advice to Government. (Summary report)*, H.M. Treasury, London, 2006a.
- Eddington, R., *The Eddington Transport Study. Main report: Transport's Role in Sustaining the UK's Productivity and Competitiveness*, H.M. Treasury, London, 2006b.
- Florida, R., *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York, 2002.
- G.B. Government Office for London, *Four World Cities: A Comparative Study of London, Paris, New York and Tokyo*, Llewelyn Davies Planning, London, 1996.
- Gates, W., *The Road Ahead*, Viking, London, 1995.
- Goddard, J.B., «Office Linkages and Location», in *Progress in Planning*, 1, 1973, 109-232.
- Graham, S., Marvin, S., *Telecommunications and the City: Electronic Spaces, Urban Places*, Routledge London, 1996.
- Halbert, L., *Densité, Deserrement, Polycentrisme et Transformation Economique des Aires Métropolitaines*, Thèse pour Obtention du Grade de Docteur en Géographie de l'Université Paris-I, 2004.
- Hall, P., «Towards a General Urban Theory», in Brotchie, J., Batty, M., Blakely, E., Hall, P., Newton, P. (éd.) *Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*, Longman Australia, Melbourne, 1995a, 3-31.
- Hall, P., «The Future of Cities in Western Europe», in *European Review*, 3, 1995b, 161-169.
- Hall, P., «The Future of Planning», in Giersch, H. (éd.) *Urban Agglomeration and Economic Growth*, Springer, Berlin, 1995c, 257-272.
- Hall, P., *Cities in Civilization: Culture, Technology and Urban Order*, Weidenfeld et Nicolson, London, 1998.
- Hall, P., «Hard» Policy Instruments and Urban Development: Report for OECD Conference, Madrid, May 2007, OCDE, Paris, (2008 forthcoming).
- Hall, P., Pain, K., *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*, Earthscan, London, 2006.
- Hausner, V. and Associates, *Regeneration Effect of a Channel Tunnel Rail Link Station at Stratford, Associated Impacts, and how to Secure the Potential Benefits*, LPAC (London Planning Advisory Committee) and London Boroughs of Newham, Hackney, Waltham Forest and Tower Hamlets), Report CON 42, London, 1993.
- Hutton, T.A., «The New Economy of the Inner City», in *Cities*, 21, 2004, 89-108.
- Hutton, T.A., «Spatiality, Built Form, and Creative Industry Development in the Inner City», in *Environment and Planning A*, 38, 2006, 1819-1841.
- Kamada, M., «Achievements and Future Problems of the Shinkansen», in Straszak, A., Tuch, R. (éd.) (1980) *The Shinkansen HighSpeed Rail Network of Japan: Proceedings of an IIASA Conference, June 27-30, 1977*, Pergamon, Oxford, 1980, 41-56.
- King, A.D., «The Language of Colonial Urbanization», in *Sociology*, 8, 1974, 81-110.
- Kynaston, D., *The City of London: Vol. I A World of its Own 1815-1890*, Chatto & Windus, London, 1994.
- Kynaston, D., *The City of London: Vol. II Golden Years 1890-1914*, Chatto & Windus, London, 1995.
- Landry, C., *The Art of City Making*, Earthscan, London, 2006.

- Mace, A., Gallent, N., Hall, P., Porsch, L., Braun, R., Pfeiffer, U., *Shrinking to Grow? The Urban Regeneration Challenge in Leipzig and Manchester*, Institute of Community Studies, London, 2004.
- Marshall, A., *Principles of Economics*, Macmillan, London, 1920 (1890).
- Mitchell, W.J., *City of Bits: Space, Place, and the Infobahn*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 1995.
- Moran, M., *The Politics of the Financial Services Revolution: The USA, UK and Japan*, Macmillan Basingstoke, 1991.
- Nathan, M., Urwin, C., *City People: City Centre Living in the UK*, Institute for Public Policy Research, London, 2006.
- Pepy, G., Lebœuf, «Le TGV au XXI^{ème} Siècle : Rompre sans Dénaturer», in *Revue Générale des Chemins de Fer*, Mai, 2005, 7-27.
- Pepy, G., Perren, B., «25 Years of the TGV», in *Modern Railways*, October, 2006, 67-74.
- PIEDA, *Intermediate Station Options: Socio-Economic and Development Aspects*, Final Report, PIEDA, Reading, 1993.
- Reich, R.B., *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*, Random House, New York, 1991.
- Reich, R.B., *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*, Random House, New York, 1991.
- Sands, B.D., *The Development Effects of High-Speed Rail Stations and Implications for California*, University of California, Institute of Urban and Regional Development, Working Paper, Berkeley, 1993a, 566.
- Sands, B., «The Development Effects of High-Speed Rail Stations and Implications for California», in *Built Environment*, 19, 1993b, 257-284.
- Shin, K.-H., Timberlake, M., «World Cities in Asia : Cliques, Centrality and Connectedness», in *Urban Studies*, 37, 2000, 2257-2285.
- Sudjic, D., *The 100 Mile City*, André Deutsch, London, 1992.
- Taylor, P.J., *World City Network: A Global Urban Analysis*, Routledge, London, 2004.
- Taylor, P.J., «Leading World Cities: Empirical Evaluations of Urban Nodes in Multiple Networks», in *Urban Studies*, 42, 2005, 1593-1608.
- Thrift, N., «The Fixers: The Urban Geography of International Commercial Capital», in Henderson, J., Castells, M. (ed.) *Global Restructuring and Territorial Development*, Sage, London, 1987, 203-233.
- Wilson, W.J., *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, University of Chicago Press, Chicago, 1987.
- Zukin, S., *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change*, Johns Hopkins U.P. Baltimore, 1982.

www.thecityoftomorrow.be / www.demainlaville.be / www.destadvanmorgen.be



DEMAIN LA VILLE
DE STAD VAN MORGEN
THE CITY OF TOMORROW

