



Sous-Direction du Développement Scientifique et Technique  
Centre de Prospective et de Veille Scientifique  
DRAST  
Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

---

L'ÉVOLUTION DES DEMARCHES ET DES PRATIQUES  
PROFESSIONNELLES DANS LE DOMAINE DE L'AMÉNAGEMENT :  
COMPARAISONS EUROPÉENNES

---

RAPPORT DE MISSION  
Avril 2003

NOUVEAUX TERRITOIRES CONSULTANTS

20, Boulevard Sébastopol - 75004 PARIS - ' 01 44 54 13 65 - 7 01 44 54 02 16  
: [nouveaux.territoires@wanadoo.fr](mailto:nouveaux.territoires@wanadoo.fr)

Groupement d'Intérêt Economique – RCS Paris C 441 597 697 (2002C00029) – SIRET : 441 597 697 00016 – APE : 741G

# SOMMAIRE

<b>1 - OBJECTIFS DE CETTE MISSION DE RECHERCHE ET CADRAGE METHODOLOGIQUE</b>	<b>3</b>
CONTEXTE GENERAL.....	3
CADRAGE METHODOLOGIQUE.....	3
LA RESTITUTION DE CETTE RECHERCHE.....	4
<b>2 – CRITERES ET NIVEAUX DE CONVERGENCE ET/OU DE DIFFERENCIATIONS ENTRE PAYS EUROPEENS EN MATIERE DE POLITIQUES D’AMENAGEMENT</b>	<b>6</b>
CADRAGE PREALABLE : DES CONTEXTES TERRITORIAUX DIFFERENCIES ET DONC DES PROBLEMATIQUES NUANCEES.....	6
LES ATTENTES SOCIETALES AUXQUELLES DOIVENT REpondRE LES OPERATIONS D’AMENAGEMENT : DES PREOCCUPATIONS GENERALES QUI SE REJOIGNENT MAIS QUI RESTENT MARQUEES PAR DES SPECIFICITES NATIONALES.....	7
DES CADRES INSTITUTIONNELS DIFFERENCIES MAIS DES ORIENTATIONS DE FONDS CONVERGENTES.....	12
UNE GRANDE DIVERSITE D’INSTRUMENTS.....	17
<b>3 - LES PROBLEMATIQUES DOMINANTES D’AMENAGEMENT ET LES PREOCCUPATIONS « EMERGENTES ».....</b>	<b>19</b>
UNE LECTURE GENERALE VOLONTAIREMENT SIMPLIFICATRICE.....	19
DEUX PROBLEMATIQUES TERRITORIALES.....	20
DEUX PREOCCUPATIONS DOMINANTES (DANS LE CADRE GENERAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE).....	23
UNE DOUBLE EXIGENCE TRANSVERSALE.....	24
<b>DOUZE FICHES DE CAS TRADUISANT QUELQUES PRATIQUES « REMARQUABLES ».....</b>	<b>26</b>
VISION SYNTHETIQUE DES ENJEUX IDENTIFIES.....	26
FICHE 1 : LA PLANIFICATION DE LONG TERME, QUANTIFIEE ET NEGOCIEE : LES PAYS BAS.....	27
FICHE 2 : LA RECHERCHE DU CONSENSUS DANS LA PLANIFICATION : LE PLAN DE DEVELOPPEMENT DU BADE –WURTEMBERG EN ALLEMAGNE.....	29
FICHE 3 : UNE DEMARCHE DE DENSIFICATION DURABLE DANS LA VILLE : ALMERE AUX PAYS-BAS.....	31
FICHE 4 : L’ARTICULATION DES CADRES D’ELABORATION DES POLITIQUES D’AMENAGEMENT : LE PLAN REGIONAL DE STUTTGART ET LE PLAN INTERREGIONAL RHIN – NECKAR EN ALLEMAGNE.....	33
FICHE 5 : MOBILITE ET MULTIMODALITE DANS LA VILLE : LIEGE ET VERVIERS EN BELGIQUE.....	35
FICHE 6 : LA STRUCTURATION D’UNE INGENIERIE PUBLIQUE PLURIDISCIPLINAIRE PERFORMANTE : LE SERVICE CENTRE VILLE D’ALMERE AUX PAYS-BAS.....	37
FICHE 7 : LE " QUALITY TEAM " OU LE PROJET URBAIN APPRECIE EN PERMANENCE : ALMERE AUX PAYS-BAS.....	39
FICHE 8 : L’AFFICHAGE DU PROJET URBAIN COMME VECTEUR DE COMMUNICATION INTERNE ET EXTERNE : ALMERE AUX PAYS-BAS (« L’AVENEMENT DU PROJET URBAIN COMMUNICANT »).....	41
FICHE 9 : LE PROCESSUS DE REGENERATION URBAINE DE BIRMINGHAM (ANGLETERRE) : LA STRUCTURATION ET LA CONTINUTE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION.....	43
FICHE 10 : LE PROCESSUS DE REGENERATION URBAINE DE BIRMINGHAM (ANGLETERRE) : DES MODALITES INNOVANTES DE PARTENARIATS PRIVES-PUBLICS.....	45
FICHE 11 : LA VILLE – TEMPS, FLORENCE EN ITALIE.....	47
FICHE 12 : DE L’IDENTITE D’UN TERRITOIRE A UN PROJET DE TERRITOIRE : LA REGION TOSCANE EN ITALIE.....	49
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITEES.....</b>	<b>51</b>

# 1 - OBJECTIFS DE CETTE MISSION DE RECHERCHE ET CADRAGE METHODOLOGIQUE

## Contexte général

### Ø La troisième étape d'une démarche engagée par la DRAST depuis 1998

Depuis 1998, la DRAST (Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques – METL) mène une réflexion sur l'évolution des exigences et des pratiques liées à la problématique de l'aménagement et du développement des territoires :

1 - Une première recherche, réalisée en 1998, portait sur « l'évolution du marché des études dans le domaine de l'aménagement ». Cette étude a permis un état des lieux de la demande en matière d'études et une analyse qualitative et prospective du marché.

2 - La seconde étape, réalisée en 2000-2001, visait à caractériser « l'émergence de nouvelles compétences et de nouveaux métiers dans le domaine de l'aménagement ». Deux investigations ont alimenté ce questionnement. Ce travail, qui s'est largement appuyé sur l'audit de situations de terrain, a concerné exclusivement la France.

L'objet de cette présente mission est de « ré-interroger » à l'échelon européen les différentes tendances qui ont été appréciées en France.

### Ø Les finalités recherchées

La finalité générale de cette étude est d'« identifier des pratiques européennes innovantes en matière d'aménagement, pour anticiper leur éventuelle émergence en France ». C'est donc bien la recherche, dans les pratiques européennes de l'aménagement, des tendances qui pourraient s'exprimer en France dans les prochaines années qui constitue la trame générale du présent document.

Il s'agit donc bien d'identifier :

- les préoccupations innovantes qui justifient ces pratiques (préoccupations sociétales spécifiques : question de l'environnement, de la gouvernance, ...),
- le contexte institutionnel dans lequel elles s'expriment,
- le cas échéant, les démarches et métiers de l'aménagement qu'elles suggèrent.

## Cadrage méthodologique

### Ø Une acception large du domaine de « l'aménagement »

Nous avons relevé qu'en France, en fonction des époques et des conjonctures, des échelles et des acteurs, la notion "d'aménagement" donnait lieu à des lectures et des contenus différenciés et multiples. A l'échelle européenne, la diversité des sens donnés à ce terme est encore plus grande. Une différenciation essentielle s'exprimant entre une notion d'aménagement qui s'oriente sur la territorialisation nationale ou régionale de politiques économiques, sociale ou environnementale et une notion qui reste centrée sur la planification et l'usage des sols. On constate aussi que des préoccupations de plus en plus multiples et variées (l'histoire, la culture, la gestion du temps, ...) sont parties prenantes de stratégies « d'aménagement ».

Dans le cadre de cette analyse et comme cela avait été le cas pour la recherche préalable, nous retiendrons l'acception la plus large qui soit de ce terme, c'est à dire celle qui couvre tout à la fois :

- Les politiques territoriales stratégiques aux échelles régionale, nationale et/ou européenne
- Les approches relatives à l'aménagement opérationnel d'un quartier ou d'une ville.

## Ø Une approche exploratoire qui s'appuie sur l'audit de quelques opérations de terrain.

Comme cela avait été le cas lors des recherches précédentes sur « l'évolution du marché des études » et sur « l'émergence de nouvelles pratiques », ce travail s'appuie sur des situations de terrain. Ainsi, cinq opérations contrastées d'aménagement ont été auditées dans différents Pays de l'Union (Allemagne, Pays-Bas, Angleterre, Belgique, Italie), et pour chacune d'entre-elles nous avons apprécié :

- L'expression des problématiques initiales,
- Le cadre dans lequel elles se situent : contexte légal et réglementaire, situation,
- Les investigations engagées : études, élaboration de projets, concertation, ...
- L'organisation des démarches et les outils mis en œuvre, ...

Cette approche présente par nature un caractère exploratoire et les problématiques abordées sont forcément partielles.

Notons que nous n'avons pas réalisé de « monographie » présentant chacune de ces cinq opérations. En revanche, un document d'annexes regroupe, par thématiques, nombre d'informations y faisant référence.

Ces cinq opérations sont les suivantes :

- o La création d'un centre ville à Almere, Pays-Bas. Nous avons apprécié cette opération à la fois sur la base des objectifs recherchés (densification, développement durable,..) que sur les dispositifs mis en œuvre en matière d'ingénierie ou de communication. Par ailleurs, l'appréciation de cette opération nous a aussi donné l'occasion d'aborder la question, plus large, de la planification spatiale néerlandaise au travers de l'élaboration du 5ème rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire pour la période 2000 – 2020. Nous nous sommes penchés sur le processus d'élaboration de ce rapport et plus particulièrement sur sa dimension « négociée ».
- o La réalisation du plan de développement du Bade-Wurtemberg et du plan régional de Stuttgart, Allemagne. Cette opération nous a permis d'apprécier le cadre et les modalités de mise en œuvre de la pratique « consensuelle » telle qu'elle est pratiquée en Allemagne.
- o La réalisation des « Plans Communaux de Mobilité » à Liège et Verviers, Belgique. Ces documents et le cadre de leur élaboration nous ont permis d'apprécier la manière dont était abordée la question de la mobilité en Belgique.
- o L'opération de régénération urbaine de Birmingham, Angleterre. Cette opération est assez emblématique. Nous avons orienté notre regard sur le caractère structuré des dispositifs de planification mis en œuvre et sur les modalités de partenariat privé-public auxquels elle a donné lieu.
- o L'élaboration du Plan d'Orientation Territoriale de la Région (P.I.T.) Toscane, Italie. Cette approche nous a permis d'apprécier la manière dont ces plans régionaux sont déclinés aux échelles communales. Nous avons aussi porté un regard sur les outils de prise en compte du « temps » dans ces documents de planification.

## Ø Une recherche qui vise à identifier prioritairement les évolutions émergentes.

Le choix a été fait, lors de cette recherche de privilégier les tendances émergentes, à travers des démarches, des pratiques professionnelles ou des compétences innovantes. De fait, les processus décrits ci-après ne sont pas forcément représentatifs de la totalité des processus mis en œuvre aujourd'hui.

## La restitution de cette recherche

---

Ce présent rapport de mission propose dans un premier temps quelques éléments de cadrage permettant d'apprécier les contextes, territoriaux, « sociétaux » ou institutionnels qui pré-déterminent les démarches d'aménagement engagées dans les différents pays européens.

Dans un second temps, nous évoquons d'une manière générale et volontairement simplificatrice, les grandes problématiques partagées qui semblent se dégager des politiques d'aménagement.

La troisième partie de ce rapport est consacrée à la présentation, sous forme de 12 fiches synthétiques, de quelques problématiques ou démarches d'aménagement qui semblent présenter un caractère émergent ou pour le moins « remarquable » par rapport aux pratiques françaises.

## 2 – CRITERES ET NIVEAUX DE CONVERGENCE ET/OU DE DIFFERENCIATIONS ENTRE PAYS EUROPEENS EN MATIERE DE POLITIQUES D'AMENAGEMENT

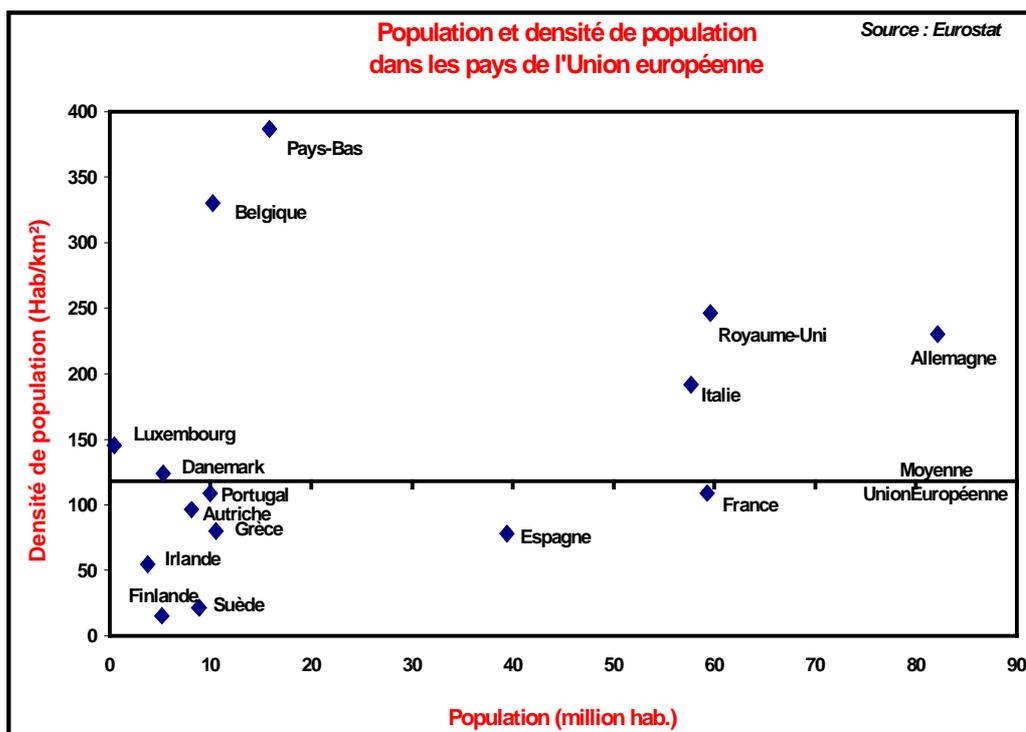
### Cadrage préalable : des contextes territoriaux différenciés et donc des problématiques nuancées

Au-delà de leur différence de taille, une série de facteurs physiques et historiques apparaissent tout à fait déterminants des problématiques que doivent aborder les politiques d'aménagement dans les différents pays européens et des pratiques mises en œuvre pour les solutionner.

#### Ø La densité de population et les rapports ville/campagne

Les caractéristiques physiques et naturelles d'un pays, la densité et la distribution des hommes sur cet espace jettent souvent les bases d'options fondamentales d'aménagement.

En matière de densité de population, les écarts entre pays européens vont de 1 à 20 entre les Pays-Bas et la Finlande ou la



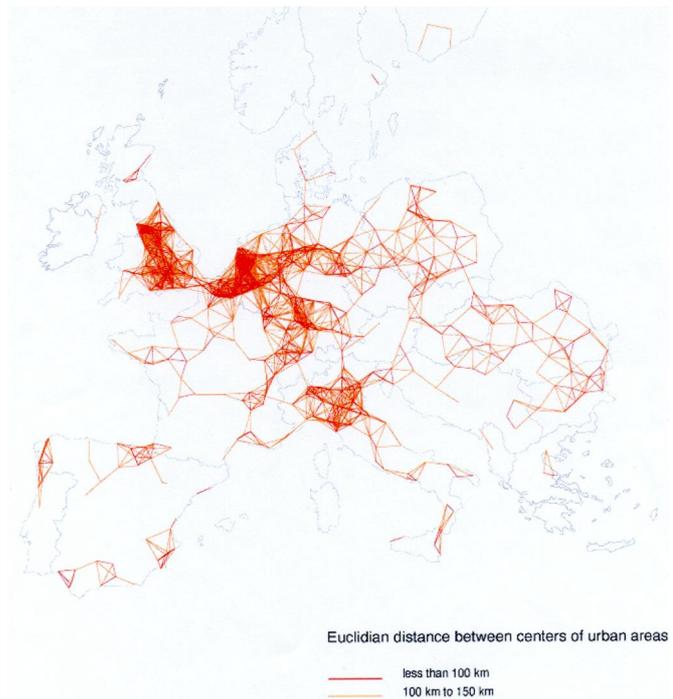
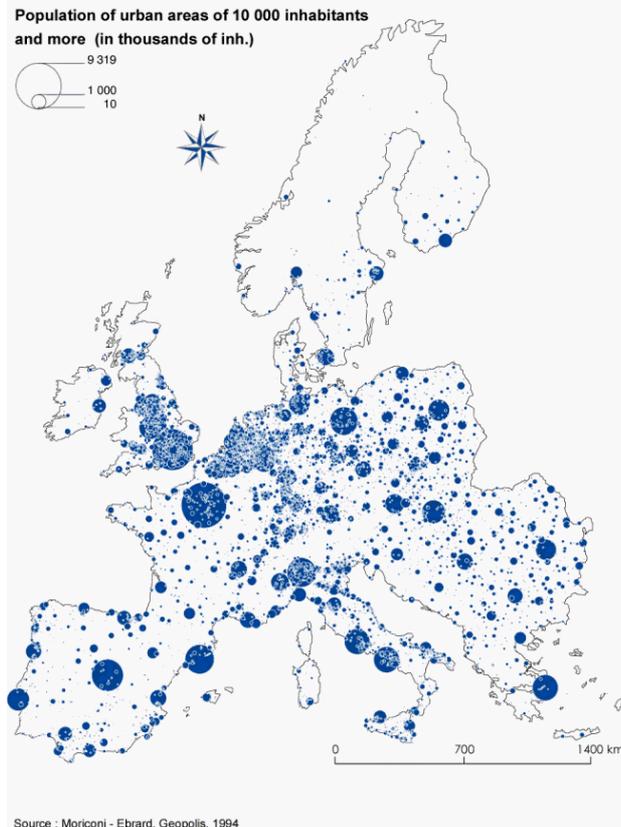
Suède, pays, il est vrai, caractérisés par de vastes territoires dépeuplés. On peut aussi garder en tête les écarts de densité de 1 à 2 entre la France et l'Italie, de 1 à 4 entre la France et les Pays-Bas.

Le cas néerlandais est certainement le plus remarquable d'une politique d'aménagement entièrement dictée par la nécessité de gérer l'espace en terme d'abord quantitatif avec une densité moyenne d'habitants voisine de 400 hab./km<sup>2</sup> et certaines zones comme la conurbation Amsterdam-Utrecht- Rotterdam où l'on recense des densités de populations parmi les plus élevées du monde. L'aménagement poursuit alors des objectifs de densification des espaces déjà urbanisés pour protéger les espaces naturels et ruraux, avec une intégration systématique des enjeux environnementaux dans tous les projets. Les outils qui en découlent reposent sur une planification spatiale très complète au niveau national, celle-ci s'imposant aux échelons institutionnels inférieurs. Ainsi le cinquième rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire aux Pays-Bas 2000 – 2020 porte le titre évocateur de « Créer l'espace, gérer l'espace ».

Au-delà des densités moyennes de population, le taux d'urbanisation de chaque pays est également déterminant des grandes options d'aménagement. Ainsi, pour le pays les plus urbanisés (Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Allemagne), elles poursuivent de manière concomitante des objectifs d'aménagement urbain et de préservation et de mise en valeur de l'environnement sur le reste du territoire.

Taux d'urbanisation dans quelques pays européens en 2000			
Royaume-Uni :	89%	France :	73%
Pays-Bas :	89%	Italie :	67%
Allemagne :	87%	Irlande :	57%
Espagne :	76%	Portugal :	36%
Source : INED			

FIGURE 1 - GLOBAL, REGIONAL AND LOCAL URBAN CENTERS IN EUROPE



« Spacing Between European Urban Areas » - Source GIP Reclus 1995

## Ø Le contexte historique et économique du développement

La seconde série de facteurs influençant fortement les politiques d'aménagement mises en place dans les différents pays européens est liée aux caractéristiques de leur développement économique et social :

- l'influence de la structure urbaine ou rurale du pays,
- l'histoire industrielle ou agricole du pays,
- le système économique actuel, selon qu'il soit d'une approche libérale ou davantage interventionniste.

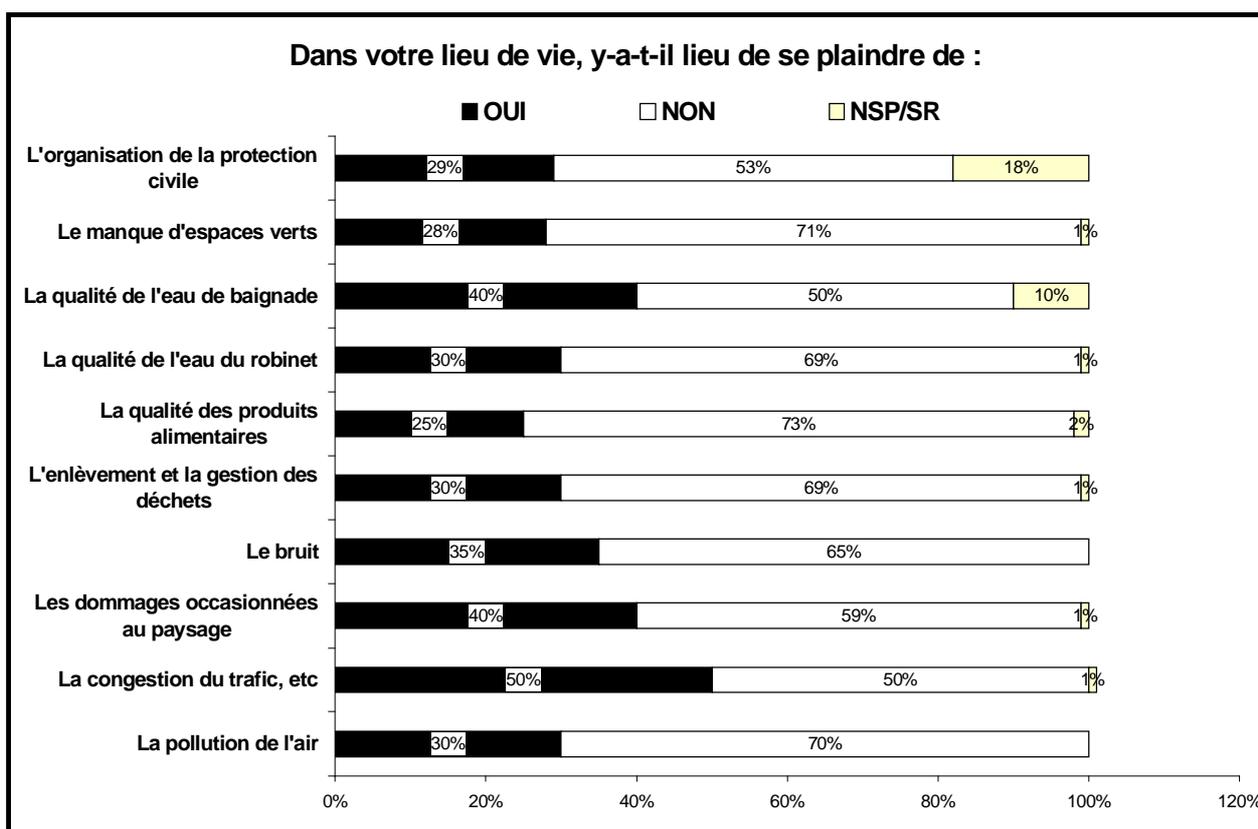
L'exemple anglais est révélateur de cette influence avec une politique d'aménagement principalement axée sur les problématiques de la régénération urbaine des grandes citées industrielles et la part très forte du secteur privé dans la définition et la réalisation des politiques d'aménagement.

Les attentes sociétales auxquelles doivent répondre les opérations d'aménagement : des préoccupations générales qui se rejoignent mais qui restent marquées par des spécificités nationales

## Ø L'environnement et le cadre de vie

### o Une tendance « mondiale » et un cadre de référence européen

La préservation des grands équilibres et des ressources naturelles de la planète constitue une préoccupation relativement récente (déclaration de la conférence de Rio en 1992) et encore largement en chantier. Pour autant, les atteintes à l'environnement et plus généralement au cadre de vie semblent désormais clairement perçues par les citoyens européens. Ainsi, un européen sur deux estime que dans son lieu de vie il y a des raisons de se plaindre de la congestion du trafic, 40% des dommages occasionnés au paysage et 35% des dommages causés par le bruit.



Flash Eurobaromère, sondage réalisé par Eos Gallup Europe à la demande de la Commission européenne (Direction Générale « Environnement », avril 2002)

Mais le fait le plus remarquable est peut-être la montée en puissance de la perception du développement durable. Ainsi, 86% des européens pensent que les décideurs européens devraient accorder autant d'importance à l'environnement qu'aux politiques économiques et sociales et près de 40% d'entre eux sont désormais persuadés que les efforts des autorités publiques pour protéger l'environnement contribuent également à générer plus d'emplois ou d'autres bénéfices sociaux.

### o Des préoccupations et des savoir-faire nationaux différenciés

Concernant la préservation du cadre de vie, la perception de cette préoccupation est variable d'un pays à l'autre au sein de l'Union européenne. Ainsi, les habitants du Sud (Portugal, Espagne, Italie) apparaissent désormais plus sensibles à la congestion du trafic automobile que les habitants du Nord (Pays-Bas, Allemagne, Belgique), des pays avec une population pourtant davantage urbanisée mais également des pays où les politiques correctives ont été engagées plus précocement.

Si elle est de tradition relativement ancienne dans quelques pays anglo-saxons, la protection de l'environnement, au sens d'une politique intégrée et non de la seule préservation de certains sites ou espaces spécifiques, est une préoccupation relativement récente dans la plupart des autres pays. Toutefois, elle tend

désormais à s'élargir à tous les pays et à s'intégrer de façon plus ou moins explicite dans tous les projets d'aménagement, qu'ils soient de nature stratégique ou opérationnelle. Mais aujourd'hui encore, c'est certainement dans les pays nordiques que l'intégration de préoccupations environnementales dans la conception urbanistique et de l'habitat pour des raisons fonctionnelles, d'agrément ou de maîtrise de l'énergie est la plus développée.

Ce sont également ces pays qui se sont le plus massivement investis dans la recherche de solutions globales et systémiques avec, par exemple, la mise en place des Agendas 21 locaux pour décliner le concept de

développement durable. Sur ce point, on peut d'ailleurs citer une étude comparative des démarches « Agenda 21 Locaux » engagées dans 12 pays européens. Cette étude, commanditée en 1999 par la Commission Européenne à mis en avant l'avance des pays Scandinaves, de la Grande Bretagne et des Pays-Bas ; elle confirme la faible et récente mobilisation des pays du Sud de l'Europe dont la France.

Les Agendas 21 Locaux en Europe			
Début du processus / Nombre relatif d'Agenda 21 locaux	1992 - 1994	1995 - 1996	1997 - 1999
+ de 60% des collectivités locales	Suède	Danemark	
de 20% à 60% des collectivités locales	Royaume -Uni Pays-Bas	Finlande Norvège	
- de 20% des collectivités locales		Autriche Allemagne	France Irlande Italie Espagne

Source : ProSuscom, DGXII- 2001

## Ø L'évolution des modes de vie et la demande de services

- o Une tendance globale à un développement quantitatif et diversifié

Les demandes de services culturels, sportifs et plus globalement de loisirs (tourisme..) ont considérablement progressé en Europe avec la hausse moyenne des niveaux de vie, la diminution des temps de travail ou l'allongement des durées de vie. Ainsi, la part que les ménages des différents pays européens consacrent aux loisirs et à la culture dépasse quasiment partout 10% de leurs dépenses totales en 1999. Il est certain que la qualité des services que les villes ou régions sont en mesure d'offrir en vue de satisfaire ces nouvelles aspirations sont devenues des facteurs importants d'attractivité des territoires (il faut d'ailleurs souligner que ce constat concernant l'offre de loisirs est également vérifiable pour l'offre de santé et les services liés à l'enfance ou à l'économie solidaire).

Le développement des nouvelles technologies de télécommunications est également très révélateur de la montée en puissance rapide des nouvelles demandes de services par les citoyens européens : le pourcentage d'accès à Internet des ménages était de 8% en 1998, il est de 38% en 2001.

- o Des spécificités

Ces tendances globales à l'échelle européenne cachent toutefois des spécificités nationales. Il est certain que cette demande de nouveaux services reste étroitement corrélée au niveau des revenus et c'est donc logiquement dans les pays du Nord de l'Europe que cette demande s'exprime avec le plus d'acuité.

## Ø La réduction des exclusions

- o Une exigence croissante

Au sein des différents pays de l'Union européenne, la notion d'exclusion a longtemps été perçue comme économique et tout particulièrement dans la capacité ou non à accéder au marché de l'emploi. Le retour de la croissance européenne à partir du milieu des années 90 a mis en exergue d'autres formes de précarité économiques : la faible employabilité de certains publics, le développement des travailleurs « pauvres », la forte augmentation du travail à temps partiel, l'inégalité des femmes et des hommes dans l'accès au marché du travail et à la rémunération (en 2000, le taux de chômage féminin est de 10% contre 7% pour les hommes et l'écart moyen de rémunération est de 16% en moyenne européenne).

Mais cette notion et les perceptions de l'exclusion vont bien au-delà du seul champ économique pour couvrir l'ensemble des conditions de vie mais également le champ social. A titre d'exemple, près de 20% des européens se déclarent insatisfaits de leur logement pour des raisons de salubrité, de criminalité... en 1997 (source : Eurostat, PCM européen 1997). De même, les conditions d'accès des femmes à la vie publique apparaît très différente d'un pays à l'autre (la proportion de femmes dans le parlement suédois est de 44% contre 10% en France).

#### o Des « cultures » de l'insertion différenciées

Vis à vis des multiples formes d'exclusion, les réponses spécifiques apportées par les gouvernements et les acteurs sociaux apparaissent nuancées entre les différents pays. Par exemple, les Pays-Bas ont concentré des efforts considérables concernant la construction de logements dans le cadre de leur 4ème plan national d'aménagement (objectifs de construction de 600 000 logements dans les sites Vinex).

En matière d'adaptation des salariés au marché de l'emploi, la culture de « l'apprentissage tout au long de la vie » s'est beaucoup plus développé dans l'Europe du Nord et au Royaume-Uni que dans le reste de l'Union européenne. De même, les acteurs sociaux ont promu des formes de travail adaptées aux nécessités ou aspirations de certains publics : aux Pays-Bas, 70% des emplois féminins sont des emplois à temps partiel contre 33% en Europe.

### Ø La promotion des identités locales comme facteur de reconnaissance et de développement

#### o La composante territoriale du développement économique

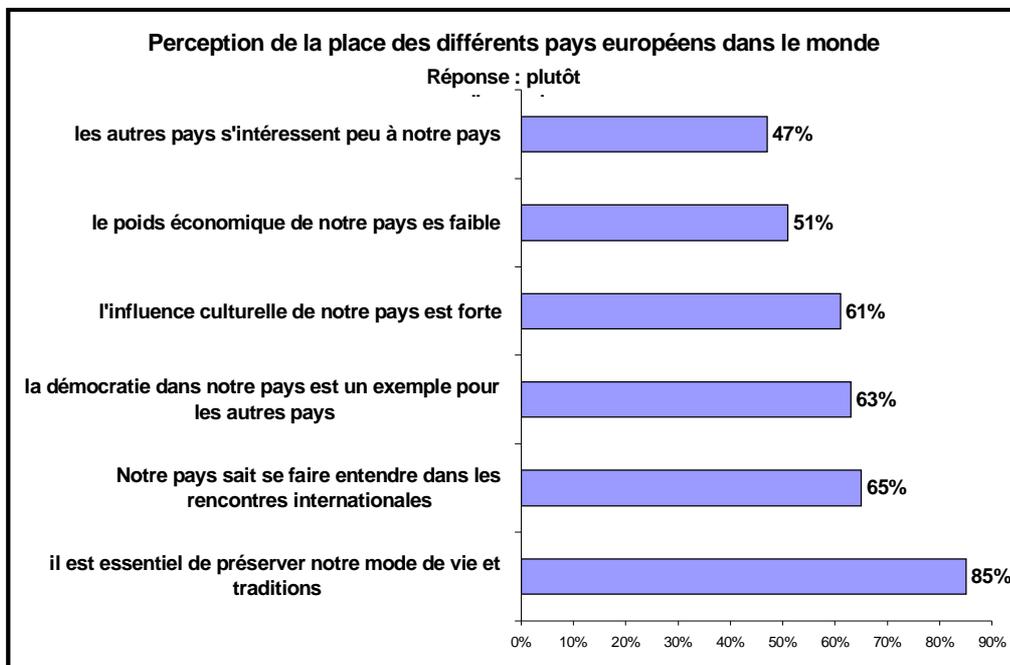
L'idée d'un développement économique durable des territoires basé sur la promotion d'une organisation économique et sociale de proximité est une idée qui, si elle n'est pas récente, prend à nouveau de l'ampleur dans plusieurs pays, depuis la mise en relief ces dernières années du succès des districts italiens. Si l'initiative privée est souvent à l'origine (parfois très ancienne) de ces districts, c'est l'alchimie réalisée au sein du secteur privé lui-même, entre le secteur privé et le secteur public ou para-public qui sont « les marques de fabrique » de ces systèmes avec des caractéristiques communes telles que :

- la présence d'un réseau efficace d'activités de services, publics et privés, qui travaille en prise directe avec les entreprises du secteur,
- une vie économique et sociale réglée, de façon non conflictuelle, par des associations,
- l'interpénétration des activités économiques et de la vie culturelle et sociale des habitants (écoles, instituts de formation, musées industriels, chroniques locales des quotidiens...).

De nombreux pays européens semblent aujourd'hui vouloir, si ce n'est copier, au moins s'inspirer de ce lien étroit et original liant les entreprises d'un secteur d'activité à un territoire. En France, l'émergence des Systèmes productifs Locaux (SPL) en est une illustration.

#### o L'affirmation des cultures locales

Le fort mouvement d'intégration européen, la prise de conscience de plus en plus nette d'appartenance à un monde, au moins économiquement, « globalisé » a renforcé, parallèlement et peut-être paradoxalement, le sentiment d'appartenance à une identité locale et la nécessité de préserver ses particularités. Ainsi, pour 85% des européens, il apparaît essentiel de préserver son mode de vie et ses traditions et pour 75% des européens, le sentiment d'appartenance à sa ville (ou son village) et à sa région est réel alors que celui d'appartenance au monde ou à l'Europe est beaucoup moins perceptible (60% des européens interrogés).



En conséquence, on peut observer au niveau européen le développement des politiques locales qui s'attachent à promouvoir ces particularismes et surtout recherchent en quoi ces particularismes peuvent jeter les bases d'une cohésion locale ou servir le développement économique.

Flash Eurobaromère,

sondage réalisé par Eos Gallup Europe à la demande de la Commission européenne (Direction Générale « Presse et Communication » janvier - février 2001)

### Ø Participation, concertation : la nouvelle donne pour la gouvernance de projet

Dans tous les pays et quel que soit le projet d'aménagement (opérationnel ou stratégique), le principe de gouvernance que l'on pourrait définir comme "un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement, dans des environnements fragmentés et incertains"<sup>1</sup> devient un enjeu majeur de légitimation du projet auprès de la population. Elle est souvent liée à la maturité du processus de décentralisation propre à chaque pays. Cette nouvelle gouvernance remet donc en cause les principes du modèle politique traditionnel confiant aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques. Mais sous ce terme générique de « nouvelle gouvernance », des différences d'approches importantes du dialogue social sont perceptibles.

#### o L'approche informative

Cette approche semble particulièrement prégnante dans les Pays européens n'ayant pas encore complètement abouti dans leur processus de décentralisation comme c'est le cas en Angleterre ou dans les pays du Sud de l'Europe (Grèce, Portugal). En Angleterre par exemple, il prend la forme d'affichage réglementaire à partir duquel la population peut formuler des observations écrites.

#### o L'approche participative

Les pays anglo-saxons ont globalement développé des modèles « avancés » de participation de la population et des groupes sociaux au processus de décision. Il peut même s'agir d'une quasi co-production et co-décision comme c'est le cas en Allemagne ou aux Pays-Bas où la recherche du consensus est systématique. Mais là encore, chaque pays présente certaines particularités. En Allemagne, cette procédure, prenant la forme de consultations systématiques, est très organisée et hiérarchisée. Aux Pays-Bas par contre, elle n'affiche pas la même rigueur organisationnelle. Longtemps vanté comme modèle de gouvernance laissant une très large marge d'expression aux différents groupes sociaux, les Pays-Bas semblent aujourd'hui revenir quelque peu en arrière. Facteur de blocage et d'allongement excessif de la production et de la décision, ce

<sup>1</sup> BAGNASCO Arnaldo et LE GALES Patrick, Les villes européennes comme société et comme acteur, in Villes en Europe, Ed. La Découverte, 1997

processus participatif semble peu à peu faire place à un modèle que l'on pourrait qualifier de communicationnel et réglementaire au sens d'organiser juridiquement.

## Des cadres institutionnels différenciés mais des orientations de fonds convergentes

### Ø Des cadres institutionnels différenciés

#### o Trois types de structures étatiques

Le type d'organisation politique de chaque pays et notamment la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales est une donnée importante pour avoir un aperçu des acteurs institutionnels impliqués dans les politiques d'aménagement dans chaque pays. Les systèmes politiques présents dans l'Union européenne peuvent être regroupés en trois catégories même si au sein de chacune d'elles des variantes importantes peuvent être relevées d'un pays à l'autre.

Les Etats fédéraux, Allemagne, Belgique, Autriche, pour lesquels le pouvoir est partagé entre le gouvernement national et les Etats « régionaux ». Ces Etats légifèrent dans tous les domaines pour lesquels la constitution ne réserve pas exclusivement ce pouvoir à la fédération (politique étrangère, défense...). Ainsi en Allemagne, les Länder légifèrent de manière concurrente avec le Bund (Fédération) dans des domaines tels que la justice, l'assistance sociale, le droit économique et légifèrent de façon exclusive dans les domaines de la culture, l'enseignement, les affaires communales. En ce qui concerne spécifiquement la législation en matière d'aménagement du territoire :

- en Allemagne : le pouvoir législatif est partagé entre le pouvoir central et les Länder,
- en Autriche : la loi est établie par les Länder,
- en Belgique : la loi est exclusivement établie par les trois régions.

Les Etats « régionalisés » ou semi-fédéraux, Italie et Espagne, où parallèlement à l'Etat central, les Régions peuvent légiférer mais uniquement dans un cadre législatif défini par le niveau national. En matière d'aménagement du territoire, les Communautés Autonomes espagnoles et les Régions italiennes disposent de pouvoirs législatifs relativement étendus mais n'ont pas toutes exercé pleinement ce pouvoir, notamment en Espagne. Le Royaume-Uni depuis, les référendums de 1997 créant le Parlement écossais et une Assemblée nationale galloise peut désormais être classé dans cette catégorie d'Etats régionalisés.

Les Etats unitaires (France, Pays-Bas, Danemark, Suède, Finlande, Irlande, Grèce, Portugal, Luxembourg) où le pouvoir est détenu par le gouvernement national même si certaines compétences ont été attribuées à des collectivités locales. Dans tous les cas, le pouvoir législatif est concentré au niveau national. C'est principalement la volonté du pouvoir central en matières de décentralisation et de déconcentration qui permet de nuancer, d'un pays à l'autre, les niveaux et les modalités techniques d'autonomies laissées à chaque échelon local. On peut distinguer les pays avec un système décentralisé avancé que sont les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, le Luxembourg et la France et les autres qui ont conservé des structures davantage centralisées. Ces derniers sont la Grande-Bretagne (même si des lois récentes donnent une large autonomie à l'Ecosse et au Pays de Galles) et les jeunes démocraties (Grèce, Portugal).

## o Les échelons de collectivités locales<sup>2</sup>

L'échelon de base communal. Cet échelon de collectivité locale, est le seul à exister dans tous les pays de l'Union. Les communes s'apparentent à la communauté de première proximité ayant pour mission principale d'assurer les responsabilités liées à la vie quotidienne des administrés. Parmi les services les plus fréquents on peut relever : l'enlèvement des ordures ménagères, la distribution de l'eau, l'assainissement, l'éclairage public, les écoles préélémentaires et élémentaires. Par ailleurs les communes ont une compétence générale pour l'urbanisme, la délivrance des permis de construire et le logement dans quasiment tous les pays. De plus, elles ont souvent compétence pour agir, sous respect de certaines règles de prudence, en matière de développement économique local et notamment de création de zones industrielles et de zones d'activités.

En moyenne nationale, les différences de superficies et de population des communes au sein des pays de l'Union est très importante. Les enjeux d'aménagement de l'espace et les outils pour solutionner ces mêmes problématiques ne seront pas du même ordre entre une collectivité de base française qui compte en moyenne 1 600 habitants pour une superficie de 15 km<sup>2</sup> et une commune finlandaise près de 100 fois plus grande en superficie ou une collectivité de base aux Pays-Bas qui compte en moyenne 20 fois plus d'habitants.

### Les collectivités locales régionales dans les pays de l'Union européenne

	Nom	Nombre d'unités	Taille moyenne (1 000 km <sup>2</sup> )
Allemagne	Länder	16	22
Autriche	Länder	9	9
Belgique	Région	3	10
Espagne	Communauté autonome	17	30
Italie	Région	20	15
Pays-Bas	Province	12	10
Danemark	Comté	14	3
Suède	Comté	18	23
France (métropole)	Région	22	25

L'échelon régional. Cet échelon décentralisé existe dans 9 des 15 pays de l'Union. Si, par définition, on le retrouve dans tous les pays fédéraux ou régionalisés, il n'en est pas de même dans les pays unitaires. Deux « nouvelles démocraties européennes », Grèce et Portugal n'en sont pas pourvues. Les cas finlandais et Irlandais sont un peu différents. En Finlande, il existe 19 Conseils Régionaux ayant une compétence générale en matière de développement régional mais ces structures sont composées de membres élus par les municipalités des régions considérées. Jouissant toutefois d'une large autonomie, ils pourraient presque être

---

<sup>2</sup> Les principes d'élection, d'administration, les niveaux de compétences et de contrôles des administrations locales européennes sont très variables d'un pays à l'autre. Certaines structures propres à différents Etats ne peuvent être qualifiées de collectivités locales. Lorsque nous évoquerons le terme de collectivités locales, nous retiendrons les critères de reconnaissance qu'en donne le Conseil de l'Europe; à savoir :

- principe de libre administration par des assemblées délibérantes élues au suffrage universel direct,
- exercice des compétences définies par la constitution ou par la loi,
- contrôle des actes tendant à assurer le respect de la légalité des collectivités et non l'établissement d'une tutelle,
- mise à disposition de moyens, tant financiers qu'humains, nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

assimilés à des collectivités locales. En Irlande, les huit régions nouvellement créées sur sensiblement les mêmes bases qu'en Finlande disposent de faibles pouvoirs. Au Luxembourg, la taille du pays (3 000 km<sup>2</sup>, soit la moitié d'un département français) ne justifie pas l'existence d'un tel échelon. Enfin, le Royaume-Uni n'est pas doté de ce niveau de collectivité mais a mis en place des services déconcentrés de l'Etat à cet échelon. Dans la plupart des pays, la « Région » apparaît comme une instance chargée à titre principal du développement économique et de l'aménagement du territoire. Dans les pays où subsiste une planification nationale comme aux Pays-Bas, les régions sont associées à l'élaboration du plan national et elles se dotent de plans régionaux pour la mise en œuvre du plan national.

L'échelon intermédiaire. Très hétérogène au niveau de ses compétences, cet échelon existe dans uniquement six pays de l'Union. A l'exception de l'Autriche, petit pays, tous les Etats fédéraux ou semi-fédéraux en sont pourvus.

Dans les pays unitaires, seule la France possède ce niveau intermédiaire de collectivités. Ce sont donc très majoritairement les pays européens les plus vastes et fonctionnant sous un régime fédéral ou décentralisé qui possèdent cet échelon supplémentaire de collectivité. La Grèce devrait rejoindre ce groupe de pays puisque à côté de 51 Nomoi, collectivité pouvant s'apparenter à nos départements français, des discussions sur la création de 13 collectivités régionales (les Periphéria) sont en cours.

Tableau de synthèse concernant les échelons de collectivités locales dans les différents pays de l'Union européenne

	Etat	Echelon « régional »		Echelon « intermédiaire »		Echelon de « base »	
		Nom	Nombre	Nom	Nombre	Nom	Nombre
Allemagne	Fédéral	Länder	16	Landkreise Kreise	306 112	Commune	13 862
Autriche	Fédéral	Länder	9			Commune	2 359
Belgique	Fédéral	Région	3	Province	10	Commune	589
Italie	Régionalisé	Région	20	Province	95	Commune	8 099
Espagne	Régionalisé	Communauté autonome	17	Province	50	Commune	8 089
Pays-Bas	Unitaire	Province	12			Commune	504
Luxembourg	Unitaire					Commune	118
Royaume-Uni	Unitaire	Ecosse Pays de Galles	3			6 structures différentes	387
Irlande	Unitaire	Région	8			5 structures différentes	114
Danemark	Unitaire	Comté	14			Commune	273
Grèce	Unitaire			Nomoi	51	Municipalité Commune	900 133
Portugal	Unitaire					Municipalité Paroisse	308 4 241
Suède	Unitaire	Conseil de Comté	18			Municipalité	289
Finlande	Unitaire					Commune	452
France	Unitaire	Région	26	Département	100	Commune	36 600

Quelques observations peuvent être faites :

- l'échelon de base existe dans tous les pays de l'Union européenne
- cinq pays disposent de trois niveaux différents de collectivités locales. A l'exception de la Belgique, ce sont les plus grands pays d'Europe et ils sont tous, exceptée la France des pays fédéraux ou régionalisés.
- Concernant la coopération entre les collectivités de base : dans plusieurs pays, les collectivités de base ont la possibilité de contracter entre elles mais c'est bien évidemment en France que cette coopération a pris une ampleur toute particulière en raison de la taille de l'échelon de base.
- la taille des échelons de base varie de manière considérable entre les différents pays : 15 km<sup>2</sup> pour 1 600 habitants en France, environ 1 500 km<sup>2</sup> pour une « commune » finlandaise et plus de 30 000 habitants pour une « commune » aux Pays-Bas.

## Ø Une tendance générale à la décentralisation

Malgré les différences fondamentales d'organisations politiques en place dans les différents pays de l'Union, on assiste depuis une vingtaine d'années à un mouvement remarquable de renforcement des centres de décisions vers les institutions locales. Il faut d'ailleurs souligner que, la plupart du temps, c'est le niveau directement inférieur à l'Etat qui semble avoir le plus profité de ce transfert de pouvoir. Les régions semblent bien être les grandes gagnantes des 20 dernières années que l'on pourrait qualifier « d'âge d'or de la décentralisation dans l'Union européenne ». Parallèlement à cette décentralisation, les pays moins avancés dans cette décentralisation mettent en place des déconcentrations fortes.

### o Pays fédéraux : un processus abouti

Par définition, ces pays connaissent la forme la plus aboutie du processus de décentralisation. Longtemps le seul pays de l'Union avec une structure fédérale, l'Allemagne a été rejoint par la Belgique et par l'Autriche suite à son adhésion en 1995.

En Allemagne, suite à la réunification, le processus fédéral a été renforcé en 1993 en attribuant notamment de nouvelles compétences aux Länder dans les affaires européennes. Au terme d'un très long processus, la Belgique est devenue un pays fédéral en 1994 et les principes de cette fédération ont été approfondis suite aux accords de Lambremont en 2000. L'Autriche, pays historiquement à structure fédérale a adhéré en 1995 à l'U.E.

### o Pays « semi-fédéraux » : vers le renforcement du système

Si en Espagne et en Italie, le « régionalisme » est inscrit depuis longtemps dans les textes, des lois récentes sont venues conforter ce principe. En Espagne, une loi très importante votée en 1992 (loi dite du « Pacte des autonomies »), est venue élargir les compétences des 17 communautés autonomes. En Italie, ce sont deux lois constitutionnelles votées en 1999 et 2000 qui revoient complètement les modes d'élection des Présidents des Régions (désormais au suffrage universel direct) et renforcent l'autonomie statutaire des Régions.

### o Pays unitaires : déconcentration et signes précurseurs de décentralisation

Dans les pays unitaires centralisés (Portugal, Grèce, Irlande, Angleterre), on assiste aujourd'hui à un fort mouvement de déconcentration qui préfigure sans doute à terme la création de nouveaux échelons de collectivités locales.

A titre d'exemple, l'Angleterre pose les premiers jalons de ce qui pourrait devenir des régions décentralisées. Huit offices pour le développement régional (Regional Development Agency, RDA), couvrant l'ensemble des régions anglaises à l'exception de Londres ont été mises sur pied en 1999. Ces offices sont chapeautés par des Chambres Régionales dont les membres, tous volontaires, sont issus des milieux d'affaires, de l'administration locale, du secteur de l'éducation, des syndicats et des milieux ruraux, mouvements écologistes et associatifs. Nommés par le Ministre de l'Environnement, des Transports et des Régions, ces Offices poursuivent 5 buts :

- accélérer le développement économique,
- favoriser l'efficacité commerciale, les investissements et la compétitivité,
- favoriser l'emploi,
- la formation,
- le développement durable.

Ces offices élaborent une stratégie économique régionale, en suscitant des investissements endogènes et exogènes. Le gouvernement britannique a prévu l'instauration d'un système d'élection au suffrage direct des membres pour les offices qui en feraient la demande. Cependant, une telle modification nécessiterait une nouvelle loi organique.

## Une grande diversité d'instruments

---

Entre les différents pays de l'Union européenne, les échelons territoriaux compétents en matière d'aménagement mais surtout les instruments dont dispose chaque échelon sont de nature très hétérogène dans leurs objectifs, dans leurs contenus et dans leur valeur réglementaire. Il est également essentiel de souligner que l'articulation entre ces outils est de conception très différente d'un pays à l'autre même si, en théorie, la plupart de ces pays, possèdent un système hiérarchique où les outils de niveau supérieur s'imposent aux échelons inférieurs.

### Ø L'existence quasi systématique d'instruments nationaux mais de valeur très inégale

Malgré la variabilité de problématiques d'aménagement auxquelles ils doivent répondre, tous les pays européens à l'exception de la Belgique dont la politique d'aménagement est régionalisée disposent d'un ou plusieurs instruments d'aménagement à l'échelle de leur pays. Pour autant, la nature et la valeur réglementaire de ces outils varient énormément d'un pays à l'autre. Il faudrait distinguer les outils nationaux qui possèdent une simple valeur de « directive » comme c'est le cas en Angleterre, les outils fournissant une perspective spatiale sur l'utilisation du territoire dans son ensemble comme c'est le cas aux Pays-Bas et les instruments fournissant des orientations générales sur l'aménagement de l'espace mais sans localisation précise comme en Allemagne.

### Ø Des instruments « régionaux » contraignants pour les niveaux inférieurs dans les pays d'approche fédérale

Tous les pays européens disposent d'au moins un outil d'aménagement situé entre la politique nationale et les instruments mis en place par les collectivités de base communale. Ces outils présentent une très forte hétérogénéité de contenu et de forme. Selon les cas, ils définissent uniquement des orientations pour l'utilisation des sols et/ou déterminent des orientations pour les politiques économiques et sociales au niveau régional. Ces instruments ont été largement développés dans les pays fédéraux (Allemagne) et semi-fédéraux (Italie, Espagne) où ils possèdent une réelle valeur contraignante pour la préparation des plans de détail.

### Ø Convergence sur les instruments de niveau local

C'est seulement à ce niveau que l'on retrouve une relative homogénéité des outils d'aménagement. Ces instruments peuvent être classés en deux grandes catégories :

- les plans directeurs qui fixent un cadre général pour l'aménagement d'une ou plusieurs communes,
- les plans de détail qui fixent les règles d'aménagement, d'utilisation des sols et du contrôle de la construction. Ces plans opposables peuvent couvrir des zones de tailles différentes allant d'une partie de commune à l'ensemble de celle-ci, voire de plusieurs.

Dans tous les pays, c'est la commune ou leurs groupements qui établissent ces instruments et les approuvent. Seule la Grèce fait exception avec une approbation des plans qui relève directement du niveau étatique.

Tableau de synthèse concernant les instruments de planification à chaque échelon dans quelques pays de l'Union européenne

	National	Régional	Intermédiaire	Commune
Allemagne	Oui	Plan de développement des 16 Länders	Plan Régional (de Stuttgart par exemple)	B-Plan
Pays-Bas	Oui	Streekplan des 12 provinces	-	B-Plan
Italie	Oui	Plan Territorial de Coordination des 20 régions	-	Plan Régulateur Général
Espagne	Oui	Plan directeur territorial d'aménagement des 17 Communautés autonomes	-	Plan Général
Belgique	Non	Schéma de Développement de l'Espace Régional en Wallonie	-	Plan communal d'Aménagement
Royaume-Uni	Oui	-	Plans de structure dans 56 Comtés	-
France	Oui	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire des 22 régions	Schéma de Cohérence Territorial	Plan Local d'Urbanisme

### 3 - LES PROBLEMATIQUES DOMINANTES D'AMENAGEMENT ET LES PREOCCUPATIONS « EMERGENTES »

#### Une lecture générale volontairement simplificatrice

##### Ø Une appréhension des problématiques telle qu'elle ressort de cette mission exploratoire

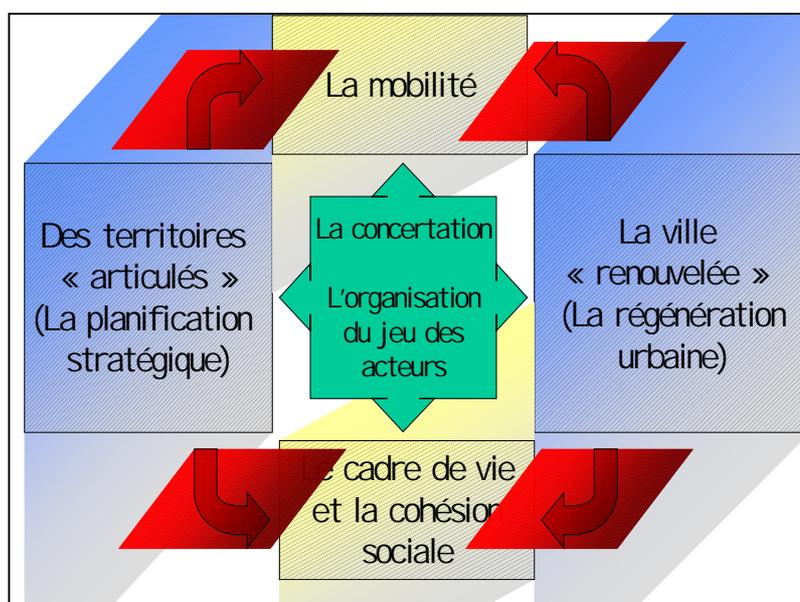
L'ensemble des investigations engagées dans le cadre de cette mission montre que les stratégies territoriales, les démarches engagées en matière d'aménagement, les moyens et les outils mis en œuvre, les acteurs directement impliqués dans ces démarches diffèrent largement d'un pays à l'autre au sein de l'Union européenne. Cette étude ne peut alors ambitionner de traiter toutes les problématiques et cerner dans le détail l'ensemble des démarches et pratiques mises en place. En conséquence, il est apparu important de pointer dans ces études de cas, des approches innovantes à travers un cadre simple de mise en perspective des principales problématiques qui doivent être solutionnées. Il va de soi que ces problématiques posent également question à l'échelle hexagonale.

##### Ø Un cadrage qui n'a d'autres ambitions que celle de problématiser les démarches et pratiques professionnelles évoquées

Les recherches engagées dans les quinze pays de l'Union européenne lors de la phase exploratoire puis l'audit d'opérations concrètes de terrain dans cinq pays font apparaître une série de préoccupations communes à la plupart des pays :

Deux problématiques d'ordre territorial :

- la question de l'articulation des stratégies de planification entre les différents échelons de collectivités agissant sur tout ou partie d'un même territoire,
- la question relative à la « régénération » des villes européennes.



Deux préoccupations dominantes, relatives au développement territoriale durable :

- l'enjeu de la mobilité urbaine,
- l'enjeu du renouvellement du cadre de vie et de préservation de la cohésion sociale.

Une double exigence transversale, que l'on peut qualifier de gouvernance des projets :

- celle des modalités de participation et de concertation des citoyens à l'élaboration du projet d'aménagement
- celle relative à l'organisation de la relation entre des acteurs de plus en plus diversifiés et nombreux dans l'objectif de favoriser l'efficacité de l'action publique.

### Ø Des territoires « articulés » (la planification stratégique)

Les processus de décentralisation à l'œuvre dans l'ensemble des pays européens et l'avènement depuis une vingtaine d'années des politiques structurelles européennes, ont multiplié les cadres territoriaux d'élaboration des politiques d'aménagement jusqu'ici largement assurées par les seuls Etats. Au-delà des difficultés de lisibilité, la superposition de ces cadres de référence de politiques d'aménagement pose la question de leur articulation puisque le souci d'efficacité des politiques publiques de l'Etat et des collectivités locales plaide largement en faveur de leur bonne « organisation et agencement ».

Mais cette nécessité soulève deux types d'enjeux essentiels :

- pour l'Etat celui de sa capacité à territorialiser par sous-territoires ses priorités nationales,
- pour l'ensemble des acteurs publics intervenant sur un territoire, leur capacité à coordonner et articuler leurs priorités, mais aussi imaginer de nouvelles modalités de coopération dépassant les frontières institutionnelles classiques.

#### o La territorialisation des politiques publiques

Dans la plupart des pays européens, les prescriptions nationales d'aménagement sont restées pendant longtemps de l'ordre de la recommandation sans réelle portée opératoire, les Etats n'ayant pas mis en place de réelles stratégies pour « inciter » les différents échelons de collectivité à respecter leurs orientations. Depuis le début des années 1990, les Etats (ou les Länder et régions autonomes) ont commencé à poser les jalons d'une réelle stratégie pour territorialiser leur politique en incitant très fortement les collectivités locales à respecter les orientations nationales et à les traduire localement.

Aux Pays-Bas par exemple, la politique de densification urbaine (ou de la « ville compacte ») initiée par l'Etat au milieu des années 80 est désormais territorialisée. Concrètement, pour accéder aux dotations publiques de l'Etat pour leurs projets d'aménagements urbains, le 5ème plan national d'aménagement prévoit que les communes ont désormais l'obligation de traduire dans leur plan d'occupation des Sols le programme national dit de « contours rouges » déterminant les limites d'extension de l'urbanisation pour chaque commune.

#### o L'articulation des échelles européennes, nationales, régionales et locales, dans une logique concurrentielle croissante

En liaison avec les progrès de la décentralisation et la volonté de chacun des échelons de se positionner dans une concurrence accrue entre les territoires, les collectivités locales développent des projets stratégiques de développement avec pour certains d'entre eux des traductions spatiales précises. Au niveau national, l'Etat, initiateur de ces processus, souhaite conserver un rôle de stratège pour préserver les grands équilibres économiques et sociaux à l'échelle du pays mais aussi se positionner de façon volontaire et corrective sur certaines parties de celui-ci. Dans plusieurs pays, le souci d'articuler la planification entre les différents échelons de collectivités locales ou entre les Länder et les collectivités locales est également très prégnant. C'est notamment le cas aux Pays-Bas et en Allemagne où les autorités communales élaborent leur plan local en conformité avec des prescriptions nationales (ou du Länder selon le cas), puis en conformité avec le plan régional. Dans ces deux pays, l'articulation, la cohérence et la lisibilité de toutes ces démarches de planification apparaît un enjeu essentiel pour assurer l'efficacité de l'action publique mais aussi pour la légitimer. En France, cette articulation, voire cette imbrication des documents de planification apparaît beaucoup moins nette.

#### o Les équilibres et solidarités interrégionales

En France, les exemples de coopération de planification entre les institutions décentralisées sont quasi inexistantes. Tout au plus, ils se cantonnent à certaines expériences de coopération sectorielles mais ne revêtent pas le caractère de planification spatiale stratégique. Pourtant, en France comme dans les autres

pays européens, les découpages administratifs ont souvent fait fi de solidarités naturelles forgées par l'histoire, par la géographie ou par l'économie.

Quelques exemples de coopération, souvent difficiles quant à leur mise en œuvre, voient le jour. En Allemagne par exemple, elle a pris la forme d'une coopération « inter-Länder » sur un espace présentant une unité historique et physique à l'interstice de trois Länder : l'espace Rhin-Neckar. Concernant des enjeux de protection de la ressource naturelle, de perspectives d'occupation des sols, d'infrastructures de transport, les trois länder ont développé une planification spatiale spécifique.

o Des enjeux territoriaux émergents : le polycentrisme, les réseaux urbains...

Depuis une dizaine d'années se dessinent au niveau européen de nouveaux espaces de coopération entre les villes reposant sur des approches que l'on peut qualifier, selon les cas, de polycentriques ou en réseaux. Adopté à Potsdam en 1999 par les Ministres en charge de l'aménagement du territoire, le SDEC avait ainsi fixé comme priorité le principe d'un " Développement spatial polycentrique et équilibré dans l'Union européenne ". Un récent travail mené par la CRPM<sup>3</sup> a donné lieu à un approfondissement de ce concept, ainsi qu'à une projection de son application dans les « périphéries européennes ». On peut ici retenir de cette approche une distinction entre :

- un « polycentrisme européen »- ayant comme objectif principal la valorisation à l'échelle du continent européen d'agglomérations et de systèmes urbains disposant d'un poids démographique et d'un potentiel économique suffisant pour interagir directement avec les grandes centres de décisions européens et mondiaux et pour « irriguer » de vastes espaces périphériques.
- un « polycentrisme fonctionnel » visant à encourager une meilleure complémentarité entre les aires urbaines européennes afin qu'elles puissent jouer un rôle plus structurant dans l'équilibre des territoires. Le polycentrisme fonctionnel est un concept qui peut être appliqué à une grande variété d'échelles selon les types de fonctions que l'on souhaite mieux intégrer.

Les approches relevant de cette seconde catégories sont multiples et les initiatives nationales ou régionales y faisant référence s'avèrent très différenciées. A titre d'exemple, l'Etat néerlandais encouragera dans le cadre de son 5ème plan national les coopérations en réseaux si elles sont axées sur des projets précis. Pour ce faire, il a proposé six réseaux urbains de dimension nationale et huit réseaux urbains de dimension régionale. En fonction de leurs tailles et du contenu des projets de coopérations entre les villes, les réseaux pourront élaborer des plans de restructuration intercommunale ou de plans de restructuration urbains régionaux. A l'échelle des réseaux de ville, l'Etat néerlandais est donc en train de promouvoir ce que la France a mis sur pied à l'échelle des agglomérations : un projet de territoire (le projet d'agglomération de la LOADDT de 1999) et sa traduction spatiale (le SCOT). Il faut toutefois signaler que derrière cet objectif affiché par l'Etat néerlandais, les villes concernées devront d'ici 2005 décliner les thèmes et les modalités de coopération de cette politique (transport, établissement d'entreprises, logement...).

## Ø La ville renouvelée

Les « vieilles » agglomérations européennes sont confrontées à la problématique majeure de leur régénération avec :

- des menaces d'asphyxie en raison du développement incontrôlé de la péri-urbanisation,
- des menaces de déclin en raison de la difficulté des tissus industriels traditionnels à s'adapter à la mutation des économies développées vers le secteur tertiaire,
- des menaces sur lien social avec la perte des repères identitaires et le développement des poches de précarités.

---

<sup>3</sup> CRPM : Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe. « Etude sur la construction d'un modèle de développement polycentrique et équilibré du territoire européen » - 2002

## o La densification

Depuis la fin des années 1950, les villes européennes sont confrontées à un mouvement de péri-urbanisation important lié à leur développement « naturel » mais aussi au manque quantitatif et à l'inadaptation qualitative du parc de logements existant dans leurs « cœurs agglomérés ». Ce mouvement urbain centrifuge a occasionné de nombreux dommages sociaux et environnementaux : absence de mixité sociale avec la création de poches de précarités dans les centres, allongement des durées de transport domicile-travail et domicile-services, pollutions liées au développement automobile...

Conscients de ces dommages et des enjeux de développement durable, les pouvoirs publics mettent en place depuis une petite vingtaine d'années des politiques volontaristes pour freiner ce mouvement. Elles prennent essentiellement la forme de densification des espaces déjà urbanisés.

Les exemples les plus probants de cette politique ont été menés aux Pays-Bas où la politique de la « ville compacte » a été impulsée au milieu des années 1980 par l'Etat. Derrière cette impulsion étatique, les villes sont chargées de décliner spatialement ce concept à travers leurs plans d'occupation des sols et par là-même de trouver des solutions concrètes originales pour densifier leur espace bâti.

## o La reconquête des centres

La mutation des économies européennes vers une société de services a profondément modifié la physionomie même de la ville. C'est particulièrement vrai pour les « vieilles villes industrielles européennes » qui ont libéré des espaces fonciers importants : terrains industriels, portuaires, ferroviaires, militaires, entrepôts.

Pour des raisons de déclin économique de ces activités mais aussi de risques industriels ou d'enjeux logistiques, ces activités ont disparu ou ont été repoussées à la périphérie de la ville. Parallèlement, les quartiers résidentiels de ces centres-villes ont peu à peu été délaissés par les classes sociales moyennes et supérieures pour des raisons d'adéquation de ce parc aux nouvelles exigences de confort.

La reconquête de ces espaces est devenue un enjeu majeur dans plusieurs pays. En Angleterre, pays le plus en pointe sur cette problématique en raison de sa révolution industrielle très ancienne, cette politique a pris le nom de régénération urbaine (« urban regeneration »). L'exemple de la ville de Birmingham dans les Midlands est tout à fait illustratif de ce type d'opérations de très grande ampleur.

## o L'affirmation de nouvelles centralités

Les cœurs historiques des villes ont longtemps été l'unique lieu de centralité culturelle, commerciale et de services (publics et privés) dans les agglomérations. Depuis une dizaine d'années à l'échelle européenne, le développement rapide de centres commerciaux et de complexes culturels (pour le cinéma par exemple) sur un même espace physique situé aux périphéries des agglomérations crée de nouveaux lieux de socialisation. Les aménageurs tentent d'en faire désormais de véritables nouveaux espaces de centralité avec le développement d'une gamme complète de services (commerce, culture, sport, loisirs, restauration) mais aussi la création de lieux de détente et de jardins extérieurs par exemple.

## o La promotion des identités culturelles, sociales, ...

Alors que l'aménagement a longtemps poursuivi des objectifs « techniques » de répartition des activités et des hommes sur le territoire, le projet urbain se « découvre » de nouvelles ambitions et vise de plus en plus à devenir intrinsèquement un outil de création d'une identité collective locale, capable de créer du lien social par un fort sentiment d'appartenance à une même communauté d'intérêts sociaux et culturels.

En Italie, la région toscane incite les collectivités locales de base à coopérer en développant des projets de planification territoriale basée sur des unités territoriales présentant une identité historique, culturelle, sociologique.

Dans le cas de la régénération urbaine de Bilbao (liée à la reconversion de ses friches industrielles), la ville a explicitement utilisé cette opération comme outil de communication en interne pour retisser du lien social et développer un fort sentiment d'appartenance à une même communauté d'intérêts sociaux, économiques et

culturels. En externe, ce projet est devenu la vitrine de communication et de promotion de la ville à l'échelle nationale et internationale. Dans le cadre de la création de son centre-ville, la ville d'Almere aux Pays-Bas a développé des objectifs similaires. Dans ces deux cas, la qualité du projet urbain (notamment dans ses dimensions culturelles et de services à la personne), avant même la mise en avant d'atouts économiques (ressources humaines locales, infrastructures de transports...) devient le premier support de promotion économique de la ville.

## Deux préoccupations dominantes (dans le cadre général du développement durable)

### Ø La mobilité

En lien avec le mouvement de péri-urbanisation et la montée en puissance des préoccupations environnementales et du développement durable (coûts économiques, sociaux, de santé publique liée aux déplacements, coûts environnementaux), la question de la mobilité urbaine est devenue récurrente dans tous les pays européens. Différentes approches, parfois complémentaires, ont été développées pour apporter des solutions : des politiques « classiques » visant à renouveler et articuler les offres de transport à des politiques plus ambitieuses de réflexions sur l'organisation et la combinaison spatiale des fonctions urbaines (fonctions économiques, habitats, loisirs, services...) et la façon dont elles génèrent des déplacements. Enfin, encore plus en amont, des réflexions sur les horaires et périodes d'activités professionnelles et d'accès aux services ont été initiés afin d'étaler dans le temps l'accès à ces différentes fonctions urbaines.

- o Le renouvellement, l'articulation, la promotion des offres de transports en commun, ...

La plupart des pays européens ont désormais engagé des politiques concrètes de gestion des moyens de transport à l'échelle de la ville ou de l'agglomération. A l'instar des politiques engagées en France, elles visent à réduire les trafics automobiles dans les centres-villes par la création de points d'échanges intermodaux à leur périphérie, à développer des politiques de stationnement ciblées selon les quartiers, à promouvoir de moyens collectifs ou alternatifs de transport et leur articulation.

Les principales villes wallonnes ont engagé un travail de fonds en ce sens avec l'appui de spécialistes en charge d'informer et d'expliquer à la population la transformation de la mobilité dans la ville.

- o Les réflexions sur la mixité des fonctions urbaines

Les réflexions sur la mixité des fonctions urbaines pour réduire les déplacements se développent dans tous les pays européens sous des concepts de : « ville courte distance », « ville de proximité », « ville polycentrique ».

Aux Pays-Bas, la politique dite « ABC », a été mise en place lors du 4ème plan national d'aménagement du territoire. Elle vise à limiter les mobilités liées aux déplacements professionnels ou liées à l'accès aux services publics ou privés en mettant en place une politique de localisation spatiale pertinente des générateurs de déplacements. Sur le principe, elle croise pour chaque entreprise ou service un profil d'accessibilité et de desserte de la zone où ils sont situés avec un profil de mobilité des usagers de l'équipement. Cette politique sera renforcée dans le 5ème plan national.

- o L'intégration et la valorisation des usages et des « rythmes » de vie

Les réflexions sur l'optimisation de la gestion des temps dans la ville restent plus originales. Les villes italiennes en ont été les initiatrices avec la création des bureaux du temps. Au-delà de la prise en compte de l'évolution des rythmes de travail et les besoins nouveaux exprimés par le « temps libre », il s'agit alors de voir comment l'aménagement des horaires de travail, des horaires d'accès aux services publics et privés peut être un « facilitateur » de la gestion des déplacements urbains. L'exemple d'un Plan de Régulation des Horaires intégré au Plan d'Aménagement Communal (notre PLU) mis en place dans l'agglomération de Florence est illustratif de cette ambition.

## Ø La cohésion sociale et le cadre de vie

### o La réduction des exclusions – la mixité sociale

Pour réduire les poches de précarité et d'exclusion, les politiques d'aménagement urbain de la ville intègrent désormais la priorité de la mixité urbaine notamment par un habitat différencié.

Ainsi, aux Pays-Bas, la mixité sociale apparaît un objectif prioritaire du 5ème plan national d'aménagement du territoire. Le Gouvernement met en avant le contraste entre la prospérité globale du pays et les 18% de la population en situation précaire en raison des difficultés d'accès au logement, à l'emploi ou à l'enseignement.

Si une politique spatiale ne peut résoudre évidemment ces difficultés, elle peut contribuer à les réduire. Alors même que la construction du logement social a été privatisée depuis une dizaine d'années, le 5ème rapport plaide pour un renforcement de la différenciation de l'habitat par le prix et la qualité dans les quartiers de nouvelles constructions. A titre d'exemple, la construction d'un millier de logements dans le cadre de la création d'un centre-ville dans la commune d'Almere mêlera largement le logement de « haut-standing » et le logement social.

### o La qualité des espaces et des constructions, la valorisation des espaces naturels

Au-delà de la seule préservation de l'environnement, on assiste également à un mouvement remarquable de développement des aménagements urbains visant à réintroduire de la nature dans la ville. Si ce type d'aménagement poursuit des objectifs de loisirs et détente, la « végétalisation » des villes permet également de rompre avec le sentiment de densité urbaine tout en présentant de nombreux avantages écologiques (lutte contre la pollution, lutte contre le bruit...).

Aux Pays-Bas, l'exemple de la construction du centre-ville de la commune d'Almere est révélateur de ces nouvelles préoccupations. Située sur un écosystème remarquable (un polder), le projet d'aménagement du centre oriente la ville vers l'eau avec l'aménagement complet d'un front de mer pour l'instant délaissé mais aussi la création de jardins où l'eau sera la thématique principale. Par ailleurs, plusieurs constructions sont directement bâties sur l'eau. En ce qui concerne la qualité des constructions, le choix des matériaux en fonction de leur caractère recyclable, l'orientation de ces constructions pour optimiser les économies d'énergie ont été également déterminants.

## Une double exigence transversale

---

## Ø La concertation/participation des citoyens

La généralisation des processus de « démocratie participative locale » qui se traduit par l'émergence d'un nouvel acteur, le « citoyen-usager » a incontestablement influencé l'évolution des démarches dans le domaine de l'aménagement. Toutefois, cette nouvelle gouvernance « participative » ne s'élabore pas sans révéler de nouvelles difficultés et enjeux tels que la durée des procédures, l'organisation pratique et technique de ces mêmes procédures, la capacité à juger de la représentativité et de la légitimité des groupes sociaux à même de défendre des intérêts collectifs. Plusieurs modèles peuvent être distingués en Europe :

### o L'information

Cette approche « minimaliste » d'association de la population au processus de production et de la décision d'aménagement semble particulièrement prégnante dans les Pays européens n'ayant pas encore abouti dans leur processus de décentralisation comme c'est le cas en Angleterre ou dans les pays du Sud de l'Europe (Grèce, Portugal). En Angleterre par exemple, il prend la forme d'affichage réglementaire à partir duquel la population peut formuler des observations écrites.

### o La concertation

Les pays anglo-saxons ont globalement développé des modèles « avancés » de participation de la population et des groupes sociaux au processus de décision. Il peut même s'agir d'une quasi co-production et co-

décision comme c'est le cas en Allemagne ou aux Pays-Bas où la recherche du consensus est systématique. Mais là encore, chaque pays présente certaines particularités. En Allemagne, cette procédure, prenant la forme de consultations systématiques, est très organisée et hiérarchisée. Aux Pays-Bas par contre, elle n'affiche pas la même rigueur organisationnelle.

#### o Le modèle « communicationnel »

Longtemps vanté comme modèle de gouvernance laissant une très large marge d'expression aux différents groupes sociaux, les Pays-Bas semblent aujourd'hui revenir quelque peu en arrière sur leur modèle de concertation. Facteur de blocage et d'allongement excessif dans la production de la décision, ce processus participatif semble peu à peu faire place à un modèle que l'on pourrait qualifier de communicationnel et réglementaire au sens d'organiser juridiquement.

### Ø L'organisation rationnelle d'acteurs de plus en plus diversifiés et nombreux

Le nombre croissant de partenaires institutionnels et financiers qui interviennent sur une opération, l'avènement de plus en plus marqué du secteur privé dans la définition et la production urbaine posent les enjeux explicites de leur organisation et de leur pilotage. Par ailleurs, il semble important de mettre en avant dans plusieurs pays la place centrale dans le processus de production de certains corps de métiers relégués à des « seconds » rôles en France.

#### o Les partenariats privés-publics

Alors qu'en France, la production urbaine est encore très largement sous maîtrise d'ouvrage des seuls secteur public et de l'Economie mixte, le secteur privé a largement investi le champ de la production urbaine dans les pays anglo-saxons. C'est très certainement en Angleterre que ces partenariats publics-privés dans la définition, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des opérations d'aménagement urbain ont été le plus développés. Les formes de partenariats et les modalités d'associations juridiques, techniques et financières entre le public et le privé, les structures relais spécifiques mises en place ont largement influencé la production urbaine dans ce pays depuis 30 ans. Le cas de la régénération du cœur de Birmingham débuté il y a près de 20 ans, est révélateur des cette co-définition et co-production urbaine.

#### o Les « designs institutionnels » pour le pilotage des projets

Au-delà de la montée en puissance de l'intervention du secteur privé dans le champ de la production urbaine, l'aménagement de la ville reste celui du temps long avec des opérations de création ou de rénovation se déroulant à minimal sur une dizaine d'années. Par ailleurs, l'aménagement urbain, avec la montée en puissance des préoccupations du développement durable, se complexifie et nécessite de plus en plus de faire appel à des compétences diversifiées pour posséder une approche systémique des enjeux.

Sur un projet d'aménagement global, puisqu'il s'agit de la création d'un centre-ville, la commune d'Almere aux Pays-Bas a développé une ingénierie de pilotage de projet originale avec la mise en place d'un service municipal spécifique et pluridisciplinaire « centre-ville » sous l'autorité directe du maire. Parallèlement, la municipalité a créé un « Quality-Team » (organe de cinq conseillers extérieur à la commune) qui sera son « conseiller » en charge de faire un « lien qualitatif temporel »; c'est-à-dire respecter l'esprit du master-plan initial sans pour autant figer toute évolution qualitative du projet initial.

## DOUZE FICHES DE CAS TRADUISANT QUELQUES PRATIQUES « REMARQUABLES »

### Vision synthétique des enjeux identifiés

Fiche		La pl-		Le ca-		L'organisation des acteurs	La concertation - information
1	La planification de long terme, quantifiée et négociée : les Pays-Bas	X				X	X
2	La recherche du consensus dans la planification : le plan de développement du Bad-Wurtmberg en Allemagne	X				X	X
3	Une démarche de densification durable dans la ville : Almere aux Pays-Bas		X	X	X		
4	L'articulation des cadres d'élaboration des politiques d'aménagement : Le Plan Régional de Stuttgart et le Plan interrégional Rhin-Neckar en Allemagne	X				X	
5	Mobilité et multimodalité dans la ville : Liège et Verviers en Belgique	X	X		X		
6	La structuration d'une ingénierie publique pluridisciplinaire performante : le service centre-ville d'Almere aux Pays-Bas					X	X
7	Le " quality-team " ou le projet urbain apprécié en permanence : Almere aux Pays-Bas	X				X	
8	L'affichage du projet urbain comme vecteur de communication interne et externe : Almere aux Pays-Bas			X			X
9	Le processus de régénération urbaine de Birmingham en Angleterre : la structuration et la continuité du processus de planification	X	X	X		X	
10	Le processus de régénération urbaine de Birmingham en Angleterre : des modalités innovantes de partenariats privé-public					X	X
11	La "ville-temps" : Florence en Italie			X			X
12	De l'identité d'un territoire au projet de territoire : la région Toscane en Italie	X		X			

## Fiche 1 : La planification de long terme, quantifiée et négociée : les Pays Bas

---

### Ø Le contexte de l'opération « référence »

Les Pays-Bas possèdent la plus vieille tradition d'aménagement du territoire en Europe puisqu'elle remonte au tout début du siècle. La nécessité de gérer au mieux un espace restreint a notamment conduit ce pays à développer des pratiques avancées en matière de planification spatiale. La conception du « dispositif » et l'approche stratégique de planification sont nationales ; l'application est en revanche largement décentralisée.

Par ailleurs, l'enjeu de la concertation est très tôt apparu comme déterminant dans l'élaboration de ces politiques publiques d'aménagement du territoire ; ce pays est un de ceux dans lequel la planification nationale conjugue un grand degré de précision tout en faisant l'objet d'un très large débat démocratique. Toutefois, il apparaît que, longtemps qualifiés de modèle, ces processus de concertation sont aujourd'hui remis en cause en raison de leur inertie.

En 2001, l'Etat néerlandais a remis au parlement son 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire pour la période 2000 – 2020. Nous nous sommes penchés sur le processus d'élaboration de ce rapport et plus particulièrement sur sa dimension « négociée ». Rappelons que le premier rapport date de 1965.

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

Dans le cadre de la réalisation du 5<sup>ème</sup> plan national, il est particulièrement intéressant d'analyser :

- Les caractéristiques spécifiques de la planification néerlandaise
- La recherche d'une nouvelle efficacité dans le dialogue social. Aux Pays-Bas, l'enjeu semble bien être de démocratiser un débat technique concernant les grandes options d'aménagement et de développement d'un territoire mais également de produire cet intérêt collectif largement partagé sans remettre en cause l'efficacité de l'action publique.
- La méthode de mise en œuvre décentralisée et négociée de grandes options nationales avec les collectivités locales.

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

Plusieurs caractéristiques de la démarche nous semble répondre à ces enjeux. Elle portent aussi un caractère « remarquable » eu égard aux pratiques françaises en la matière :

- Une planification à long terme. Comme les précédents, le cinquième rapport définit les orientations de l'aménagement du territoire à 20 ans, voire à 30 ans pour certains éléments.
- Une planification quantifiée et précise. Les besoins d'espace ont été quantifiés jusqu'en 2030 pour sept grandes fonctions : logement, travail, infrastructures, agriculture, loisirs et sports, eau, nature et paysage. Ces besoins ont été évalués pour quatre grandes régions mais également pour la Mer du Nord.
- Une planification stratégique avec une mise en perspective à l'échelle européenne. Le rapport appréhende les Pays-Bas comme une région européenne et détermine sur la base de quelles ressources ce territoire peut renforcer ses positions concurrentielles dans une Europe élargie.
- Une planification partenariale. Cette planification nationale possède une réelle dimension partenariale puisque dès le départ de sa mise en œuvre, les quatre grandes régions définies par l'Etat y sont associées :

1 – Préparation du rapport par le Ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (Min. VROM). Cette préparation, d'une durée de 5 ans, se fait en étroite collaboration avec les autorités de quatre grandes régions regroupant les 12 provinces hollandaises.

2 - Présentation par le Gouvernement de sa conception concernant la politique d'aménagement national.

3 - Concertation avec la population : neuf mois de débats organisés par le Min. VROM dans l'ensemble du Pays.

4 - Réajustement du projet par le Min. VROM

5 - Vote de la Décision d'Aménagement Essentiel (ayant force de loi) par la Chambre des Députés.

- Une mise en œuvre négociée et décentralisée. Le 5ème rapport a la « fonction » d'un cahier des charges. Les quatre grandes régions, puis les provinces et enfin les communes ont désormais cinq ans pour traduire localement ce document national. Ainsi, pour la définition précise des limites des nouvelles zones urbanisables (politique dite des « contours rouges »), les quatre grandes Régions, puis les 12 Provinces et enfin les communes devront traduire les éléments de la Décision d'Aménagement Essentiel dans leur plan d'occupation des sols. Concrètement, elles doivent chacune définir ce contour rouge limitant les nouvelles limites de leur urbanisation, à charge pour elles de définir les modalités techniques de densification de leur espace bâti. Il faut noter que pour les villes faisant partie d'un réseau urbain (six réseaux urbains ont été définis au niveau national), la demande et l'offre d'espaces, l'harmonisation des différentes fonctions métropolitaines doivent être étudiées au niveau du réseau.
- Une évaluation en continue. Le Min. VROM devra, tous les deux ans, remettre un rapport de réalisation du programme au Parlement. Partant du constat de semi-échec de certaines politiques du 4ème Plan (notamment de la politique ABC de localisation des activités), l'Etat souhaite avoir une réactivité permanente et pouvoir ajuster son plan national grâce à une évaluation en continue. Au-delà du simple suivi d'indicateurs de ses engagements financiers, l'Etat, via le Min VROM, procédera à des évaluations de l'impact de ses choix nationaux sur les plans d'actions régionaux, les plans de restructurations et les plans d'occupation des sols.

## Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

- L'évaluation en continue. Les évaluations « lourdes » à posteriori vont laisser la place à une évaluation en continue du Plan. Les profils de ces évaluateurs ne sont pas aujourd'hui précisément définis.
- La négociation avec les collectivités locales par des « politologues ». Le Min. VROM évolue dans sa politique de recrutement. Pour les anciens plans nationaux, la concertation avec les collectivités locales pour l'application du plan national était essentiellement assurée par des techniciens (urbanistes, architectes-paysagistes...). Avec la mise en place du 5ème plan, certains nouveaux profils ont pris une réelle importance au sein du Ministère. On peut évoquer notamment les spécialistes ayant un profil de compétences axé sur les sciences politiques et administratives afin de négocier avec les collectivités locales. La dimension « juridique » semble aussi renforcée dans les équipes.
- Le recours aux experts en communication. Tirant le constat de l'échec relatif d'un modèle de concertation qualifié de très participatif mais beaucoup moins organisé qu'en Allemagne par exemple sur le plan réglementaire, les Pays-Bas semblent se diriger vers un modèle davantage communicationnel avec le recours à des spécialistes de la communication, spécifiquement chargés de toute la partie relationnelle avec la population et les groupes sociaux.

## Fiche 2 : La recherche du consensus dans la planification : le plan de développement du Bade –Wurtemberg en Allemagne

---

### Ø Le contexte de l'opération « référence »

En Allemagne comme ailleurs en Europe, la question de la concertation dans les processus de planification fait largement débat depuis quelques années. Schématiquement, deux démarches se distinguent :

- une démarche « de bas en haut » (« bottom up ») dans laquelle la phase initiale du processus de planification part de la base formée par les acteurs concernés et remonte par phases successives aux instances territoriales politiques supérieures jusqu'à approbation,
- une méthode « du haut vers le bas » (« top down ») pour lequel le processus de planification part des niveaux supérieurs de l'administration territoriale pour atteindre par phases successives les acteurs et la population concernée.

Il s'avère que la méthode de « bas en haut » (« bottom up »), méthode participative par excellence, se développe actuellement rapidement non seulement en France mais dans toute l'Europe.

A cette tendance, l'Allemagne semble opposer une approche alternative qui repose sur le maintien mais l'ajustement d'une démarche « du haut vers le bas » (« top down »). Il s'agit d'intégrer à un processus à priori assez rigide et directif, les nouveaux impératifs de concertation, de participation, en vue d'aboutir à une planification qui, approuvée par tous, aura d'autant plus de chances d'être appliquée. La clé de voûte de cette construction planificatrice est la pratique consensuelle. Notons du reste que cette pratique caractérise non seulement la planification allemande mais aussi d'autres secteurs d'activités.

A titre illustratif, nous avons examiné les conditions de réalisation du plan de développement du Bade-Wurtemberg et du plan régional de Stuttgart.

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

La concertation n'est pas le consensus. La concertation est une méthode de participation des acteurs concernés au processus de planification, le consensus est un objectif politique. Il s'agit d'intégrer ou de répondre à toutes les contributions et remarques formulées par les acteurs. L'élaboration du projet s'articule donc en trois grandes phases :

- 1 – l'élaboration du Projet par les services de l'Economie du Land,
- 2 - soumission du projet aux principaux acteurs concernés (phase consensuelle)
- 3 - élaboration du projet définitif modifié par les services et approbation par la Diète)

L'enjeu de cette approche s'inscrit aussi dans une application rigoureuse du principe de subsidiarité, entre niveaux de collectivités.

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

- o Un dispositif très long et qui nécessite une « logistique » importante en matière de consultation, de traitement, de restitution. L'exemple allemand met tout d'abord en avant les contraintes d'une telle démarche et la nécessité de se donner du temps. Ainsi, l'élaboration du Plan de développement du Bade-Wurtemberg aura nécessité plus de 10 années de travail (1992-2002). Si on soustrait les phases d'interruption relatives à des renouvellements politiques, la phase de « négociation » en tant que telle aura duré 4 ans :

- § En 1999, le document est ainsi soumis à consultation auprès des représentants des communes, des Kreis, des régions, des associations de l'Environnement : 1500 destinataires – dont 1100 communes – ayant presque tous répondu à un

questionnaire de 5000 items. La consultation a duré six mois. La Diète du Land a mis six mois pour élaborer sa réponse. Un groupe de travail du Ministre de l'Economie a examiné toutes les propositions pendant un an. Tous les avis pertinents ont été intégrés, ceux qui n'ont pas été retenus ont fait l'objet de réponses motivées. En 2002, le projet définitif est soumis à l'approbation de la Diète du Land.

- § Autre exemple, l'élaboration du Plan Régional de Stuttgart a aussi donné lieu à une large concertation à posteriori (c'est à dire sur la base d'un projet) pour produire du consensus. Dans le cadre de plusieurs rencontres, qui sont en partie prescrite par la loi et en partie informelle, les villes et les communes participent ainsi au travail de planification. Les associations, les services publics, les chambres consulaires et les syndicats sont impliqués. Rares sont les points sur lesquels il s'avère impossible de trouver une solution commune ; dans ce cas, les représentants élus de la région décident.
- L'application du principe de subsidiarité : La démarche consensuelle se retrouve à tous les niveaux territoriaux. Néanmoins le principe de subsidiarité s'y applique avec rigueur. Chaque Lander allemand doit élaborer son Plan de Développement en conformité avec les orientations générales fixées par l'Etat Fédéral.
  - Une légère inflexion de la démarche « top down » par une approche préalable de concertation. Si l'ensemble de la démarche est à nette dominante descendante, il convient de noter qu'elle est aussi quelque peu tempérée par la prise en compte, pendant la phase d'élaboration du Projet, des suggestions des communes et des régions. Ainsi, la démarche consensuelle stricto-sensu n'a été que légèrement infléchie par la « base » au moment de l'élaboration du Projet.

### Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

Au delà des pratiques professionnelles en tant que telles, la démarche allemande traduit une véritable « culture du consensus », partagée par l'ensemble des acteurs et qui permet entre autre l'intégration de ce facteur « durée » dans la démarche de planification ; il n'est pas évident que cela soit le cas en France.

En terme de pratiques et de métiers, on peut relever que les techniciens du Land ont été présents à toutes les réunions au niveau régional. Ils ont eu à prendre en charge des millions de propositions de modifications, de suggestions nouvelles en les intégrant dans le projet, ou en motivant un refus par lettre Il se constitue donc, au sein des services du Land, une véritable « logistique » de la négociation en vue d'aboutir au consensus recherché.

Cependant, il ne semble pas, que la démarche consensuelle de planification territoriale dans le Bade – Wurtemberg ait entraîné l'apparition de nouveaux métiers de type métiers de l'intermédiation qui prendraient spécifiquement en charge la logistique de la concertation, de la participation, de la communication liée à la démarche consensuelle.

On peut noter d'une manière générale que les services chargés de l'élaboration du Plan accueillent des juristes, des économistes, des géographes, des architectes, des sociologues, ... On observe une tendance accrue vers la diversification des métiers de l'aménagement.

On trouve là, la palette classique de l'interdisciplinarité dans l'aménagement du territoire avec cependant deux inflexions par rapport à la France : une représentation plus prononcée des spécialistes du paysage et faible représentation voire une absence des fonctions d'intermédiation (animation, communication,...), comme indiqué précédemment.

## Fiche 3 : Une démarche de densification durable dans la ville : Almere aux Pays-Bas

### Ø Le contexte de l'opération « référence »

- Aux Pays-Bas, les premières démarches de densification urbaine, au sens d'une politique étatique incitative et volontariste, se sont développées au début des années 80 avec la mise en place du 4ème plan national d'aménagement du territoire. Elles ambitionnaient de freiner le mouvement de péri-urbanisation des villes de la Deltametropol afin de préserver un cœur vert (le « groene hart ») à l'interstice de quatre grandes villes (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, La Haye).
- L'opération référence est la création d'un centre-ville dans la commune d'Almere aux Pays-Bas qui doit se dérouler sur une période de 10 ans (1998-2007). Jusqu'ici, la ville construite sur un modèle « polynucléaire » fonctionnait avec un système de quartiers dotés de petits centres de vies. Almere accueille 190.000 habitants en 2002.

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

Dans le cadre de cette opération, il paraît intéressant de décliner concrètement au niveau d'une ville les concepts de densification et développement durable. Dans le cas d'Almere :

- densification de la ville pour concilier la protection d'un milieu remarquable (la ville est construite sur un polder créé dans les années 1960) et la croissance très forte de la population (+ 6 000 habitants/an, soit +3% par an environ) en jouant sur la combinaison des fonctions urbaines sur un même espace (logement, emploi, services, santé, loisirs) et des niveaux de densité de logements volontairement élevés.
- développement durable de la ville en jouant sur la mixité des fonctions pour freiner les déplacements au sein de la ville mais aussi l'élimination de tous les déplacements automobiles de surface au cœur du centre ville. Parallèlement, la municipalité a développé une politique très incitative d'accueil d'entreprises tertiaires afin de créer localement de l'emploi et réduire les navettes domicile-travail entre Almere et les autres villes de la conurbation. Mais cette dimension « développement durable » a également pris d'autres formes : terres agricoles du polder entièrement consacrées à l'agriculture biologique, qualité architecturale et « environnementales » des constructions, ...

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

La création du centre-ville d'Almere est un projet d'aménagement ambitieux car il tente d'inscrire une opération de densification de l'espace disponible dans un projet plus global de développement durable :

- Densification de l'espace disponible. Dans le cas d'Almere, la densification a pris la forme de la création du centre-ville sur deux niveaux. Le niveau « 0 » est consacré aux infrastructures de transports (routes avec des voies réservées exclusivement aux transports en commun et d'urgences, parking). Le niveau supérieur, d'une superficie de 50 000 m<sup>2</sup>, est surélevé jusqu'à 6 mètres au-dessus du niveau 0. Il abritera principalement un centre commercial, un complexe culturel et sportif de loisirs. Au-dessus du centre commercial, une cinquantaine de maisons individuelles seront construites.
- Combinaison des fonctions urbaines sur un même espace. Lors de cette opération, la municipalité a volontairement souhaité concentrer le maximum de fonctions au sein d'un même espace : construction d'un millier de logements supplémentaires, création du centre commercial, du complexe culturel et sportif, création d'un « business center » de 21 hectares de bureaux, rénovation de l'hôpital, programme d'établissements d'enseignement supérieur. Située en bord de mer, l'aménagement du centre-ville est couplé avec celui de l'aménagement de l'ensemble du front de mer avec la création d'un port de plaisance et d'un grand jardin public mêlant végétation et eau.

- La gestion des mobilités : La réduction de la mobilité par la mixité des fonctions urbaines, le développement d'un système de transports souterrains permettant de consacrer aux piétons la totalité des espaces de surfaces, la suppression de tout système de transports pour la collecte des déchets sont les principaux traits caractéristiques de cette forte volonté de réduire les nuisances liées aux transports (pollution atmosphérique, sonore, temps de transports...).
- Le développement durable par l'exemple de la politique de collecte des déchets. L'ensemble des points précédents participe à une mise en œuvre concrète du concept de développement durable de la ville. Pour expliciter la prégnance de ce concept dans le projet, il faut également mettre en avant le système de collecte des déchets : Sur ce point, le projet de la ville d'Almere est pour l'instant unique au monde. Les déchets ménagers sont déposés dans des poubelles spécifiques situées au pied de chaque immeuble et, pour les lieux publics, dans des poubelles publiques. Elles sont toutes reliées à un réseau de canalisations souterrain. Ce réseau fonctionne par un système d'aspiration qui évacue les déchets jusqu'à un centre de collecte, de tri et de traitements situé en périphérie de la ville. Si quelques villes japonaises ont mis en place un système similaire pour la collecte de leurs déchets ménagers, Almere est la 1<sup>ère</sup> au monde à développer ce même système pour la collecte des déchets issus des poubelles publiques. Aujourd'hui, la ville lance une nouvelle réflexion concernant la création d'une organisation logistique innovante pour l'approvisionnement des commerces du centre-ville.

### Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

Ce projet a nécessité la mise en œuvre de moyens organisationnels et techniques importants et originaux. La municipalité a porté une attention toute particulière au « design institutionnel » chargé de mettre en œuvre ce projet. L'objectif d'allier dans une même opération densification, développement durable et qualité architecturale et environnementale s'est traduit par la mise en place d'équipes pluridisciplinaires et d'un « équipe qualité ». Ces dispositifs sont détaillés dans les fiches N°5 et N°6.

## Fiche 4 : L'articulation des cadres d'élaboration des politiques d'aménagement : le Plan régional de Stuttgart et le Plan interrégional Rhin – Neckar en Allemagne

---

### Ø Le contexte de l'opération référence

- La planification allemande présente un caractère très hiérarchisé avec des documents de planification s'articulant entre eux du niveau national jusqu'au niveau communal : Plan fédéral, Plan du Länder, Plan Régional, B-Plan au niveau communal. Si le Plan Fédéral est essentiellement un document d'orientation stratégique, les autres documents possèdent tous une dimension spatiale importante avec notamment la localisation des principales activités : zones résidentielles, zones d'activités, zones de protection...
- La mise en place d'une coopération inter-Länder. Trois Länder (Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Hesse) ont développé une planification spécifique sur un espace transfrontalier : l'espace Rhin-Neckar qui se trouve à la jonction des trois Régions suivantes : le Bas – Neckar (Unterer Neckar) dans le Bade – Wurtemberg, la Hesse-Sud en Hesse et le Rhénanie-Palatinat.

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

- L'articulation des cadres de référence d'élaboration des politiques d'aménagement. L'Allemagne est certainement le pays européen qui présente le plus fort niveau d'articulation des stratégies d'aménagement entre les différents acteurs de cette politique. La planification allemande, sur un modèle hiérarchisé, possède dès le niveau du Länder une dimension spatiale très poussée.
- La coopération interrégionale. Si des exemples de coopérations interrégionales se sont développés dans quelques pays européens, les cas de la coopération des trois Länder allemands demeure remarquable au sens où cette coopération est globale et pas seulement thématique.

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

- Le plan Régional de Stuttgart
  - La Région de Stuttgart élabore son Plan Régional dans le cadre des orientations du Plan de Développement du Land de Bade – Wurtemberg. Ce plan est approuvé par une Assemblée Régionale. La Fédération de la Région de Stuttgart (Verband Region Stuttgart) est l'organisme responsable non seulement du Plan Régional mais également des secteurs de la promotion économique et des transports.
  - Les orientations du Plan Régional concernent, en particulier, les domaines suivants :
    - ÿ Les implantations des grandes surfaces commerciales
    - ÿ la localisation des grandes zones résidentielles
    - ÿ La protection et l'aménagement des espaces naturels : zones vertes, coupures vertes avec l'élaboration d'un Plan Paysager Général Régional
    - ÿ L'affectation des sols à l'agriculture et à la sylviculture
    - ÿ La mobilité, les transports
    - ÿ Les économies d'énergie
    - ÿ La protection de l'eau
    - ÿ L'élimination des déchets

Le Plan Régional se situe à une échelle relativement petite. Il est donc assez contraignant pour les villes et les communes auxquelles ils s'imposent.

- o La coopération interrégionale Rhin-Neckar
  - o Une planification sur un territoire de projet. L'espace Rhin-Neckar présente historiquement, économiquement et socialement de fortes solidarités sur la base desquelles, les trois Länders ont entamé une réelle coopération dès 1951.
  - o Une planification globale et pas seulement sectorielle. Le Plan d'aménagement réalisé par l'association Rhin-Neckar couvre l'ensemble des domaines classiques de la planification allemande et pas uniquement une coopération thématique. La planification interrégionale s'inscrit totalement dans les schémas existants de la planification spatiale allemande. Il n'y a pas eu, en quelque sorte, de « dérogation » au droit commun de hiérarchie de la planification, ce qui ne peut qu'en favoriser l'intégration et son application. Le Plan inter-Länder s'inscrit en conformité avec les orientations préalablement définies dans les Plans des trois Länders. Par la suite, il va s'imposer aux trois Régions situées dans cet espace pour la réalisation de leurs plans Régionaux (région du bas – Neckar dans le Bade – Wurtemberg, celle de Hesse-Sud en Hesse et celle de Rhénanie-Palatinat).

### Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

- o La création d'institutions spécifiques. La réalisation d'un premier Plan interrégional Rhin-Neckar en 1992 n'avait pas été satisfaisant faute de mise à disposition de moyens organisationnels propres. Les trois Länders ont alors décidé de créer une agence Régionale Rhin-Neckar (Regional Verband Unterer Neckar) avec une autonomie de moyens humains. Dans un premier temps, cette agence a actualisé le plan interrégional et assurée par la suite la coordination et le suivi des trois plans régionaux assurée par des associations spécifiques (l'Association régionale du Bas – Neckar qui a réalisé dans le cadre du Plan Rhin-Neckar, le plan régional du Bas – Neckar, l'association d'aménagement Rhénanie – Palatinat, par contre en Hesse, le Plan d'Aménagement de Hesse-Sud est pris directement en charge par les services du Land et du canton de Bergstrasse).
- o L'Agence régionale Rhin-Neckar comprend vingt-cinq personnes : juristes, économistes, géographes, architectes, paysagistes.
- o Au niveau de la région du Stuttgart, la Direction régionale comprend 70 personnes dont trente dans le secteur des transports, vingt pour la planification et vingt dans l'administration générale.

## Fiche 5 : Mobilité et multimodalité dans la ville : Liège et Verviers en Belgique

---

### Ø Le contexte de l'opération « référence »

- Dans l'ensemble des pays européens, l'amélioration de la mobilité par l'amélioration et l'articulation des offres traditionnelles de transports et la promotion de nouveaux modes « doux » est devenue un enjeu essentiel.
- En Belgique, la région Wallonie développe depuis quatre ans la mise en place de Plans Communaux de Mobilité (PCM).
- La ville de Liège compte 185 000 habitants mais rayonne sur une agglomération de près de 500 000 habitants. L'emploi est principalement concentré dans la zone urbaine centrale. La ville vient de terminer sa réflexion concernant la mise en place de son PCM.
- La ville de Verviers compte 55 000 habitants et joue le rôle de pôle urbain intermédiaire à l'échelle de la Wallonie.
- Compte-tenu de la taille respective des deux villes, l'exemple de Liège sera mis en avant tout en tirant les enseignements de l'expérience aboutie de Verviers.

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

Dans le cadre de la mise en place des Plans Communaux de mobilité des deux villes belges, il est intéressant d'analyser le concept multimodal développé pour :

- Favoriser la mobilité sur l'ensemble des l'agglomération,
- Réduire le trafic automobile dans le centre-ville de Liège,
- Créer une politique globale de déplacements en développant un partenariat jusqu'ici inexistant entre : les Ville de Liège ou de Verviers, le réseau ferré national (SNCB), le service de transport en commun de la région wallonne (TEC), le Ministère wallon de l'équipement. Concernant ce dernier enjeu, il s'avère qu'une coopération encore insuffisante aujourd'hui entre le réseau ferré national, la ville de Liège et le service de transport en commun de la région wallonne rend difficile l'intégration du TGV dans une logique multimodale de déplacements.
- Revitaliser les centres-villes aujourd'hui délaissés en raison de leur « asphyxie » liée au transport.

En soit, la plupart de ces enjeux n'apparaissent pas radicalement nouveaux et se retrouvent, par exemple, sensiblement de la même façon dans nos Plans de Déplacements Urbains.

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

- L'enjeu de la mobilité dans la ville a été appréhendé de façon globale en considérant l'ensemble des moyens de déplacements existants (ou à créer) et en favorisant leur articulation. Le concept « multimodal » réside dans les points suivants :
  - création de points d'échanges intermodaux permettant de :
    - capter les usagers de véhicules particuliers aux portes de l'agglomération pour les reporter sur un Réseau ferré Express Liégeois (à créer) - création de parking d'échanges à 5 ou 6 kms du centre-ville,
    - capter les usagers de véhicules particuliers aux portes de la zone urbaine dense pour les reporter sur le réseau de transport de bus.
  - dans la mise en place d'un plan de circulation en centre-ville et une politique de stationnement favorisant les résidents et les stationnements de courte durée,

- dans une valorisation des modes « doux » de transport : réalisation d'un plan des cheminements piétons et d'un plan des itinéraires cyclables,
  - dans des aménagements : création de voies réservées, aménagements de carrefours, élargissements de trottoirs, création de stationnements sécurisés pour les deux roues.
- Toutefois, les services de la ville ont pointé certaines carences qui ne permettent pas de dire que ce plan est complètement global et intégré :
- la problématique des poids lourds, en matière d'itinéraires d'accès, de principes de desserte et de gestion des livraisons n'a pu être pris en compte
  - les problèmes de mobilité scolaire, de plans de déplacements dans les entreprises, de pollution devront encore faire l'objet d'études complémentaires.

### Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

La mise en place d'un plan de cette envergure engage la ville dans un chantier d'une dizaine d'années qui modifiera à terme les habitudes de circulation des habitants. Le Ministère wallon de l'Équipement et des Transports vient de créer des postes de « conseiller en mobilité ». Il s'agit souvent de fonctionnaires des services techniques municipaux mais également de fonctionnaires du Ministère wallon des transports, de la Société Wallonne de Transport (SRWT)...

Ces conseillers en mobilité assurent trois types de fonctions complémentaires :

- une première mission d'expertise : compréhension et analyse des problèmes de mobilité de façon systémique. Son rôle est d'identifier les problèmes de mobilité dans la commune et d'organiser la concertation, dans la commune et entre la commune et ses partenaires ;
- ils assurent le rôle de « personne ressource » pour la mise en œuvre pratique des plans de mobilité,
- enfin, le conseiller en mobilité est l'interlocuteur privilégié du citoyen pour communiquer et expliquer la transformation des systèmes de transport dans sa ville. En ce sens, la Wallonie semble avoir pleinement pris la mesure que les travaux engagés dans le cadre d'un aménagement urbain (la voirie dans le cas présent) engendrent de nombreuses gênes mais aussi incompréhensions qu'il faut essayer de lever par un réel travail de proximité.

## Fiche 6 : la structuration d'une ingénierie publique pluridisciplinaire performante : le service centre ville d'Almere aux Pays-Bas

---

### Ø Le contexte de l'opération « référence »

- La création d'ingénieries publiques originales semble particulièrement prégnantes dans les pays où le secteur privé a largement investi le champ de la production urbaine (Grande-Bretagne pour les opérations de régénération urbaine, Pays-Bas avec la très large privatisation de la construction du logement social).
- L'opération référence est la création d'un centre-ville dans la commune d'Almere aux Pays-Bas. A cette occasion, la ville a mis en place en 1996 un service municipal spécifique « Stadscentrum » (centre-ville).

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

Dans le cadre de la création de ce centre-ville, il semble particulièrement intéressant d'analyser l'organisation technique interne mise en place par la municipalité pour relever les enjeux suivants :

- Passer d'une production urbaine s'inscrivant généralement sur le long terme à une production urbaine sur le court terme : 10 ans pour créer un centre-ville (1998-2007).
- Trouver une organisation administrative interne très souple et susceptible de posséder une technicité et une réactivité équivalente à celle des deux promoteurs.
- Favoriser la qualité et l'innovation par une forte interdisciplinarité sur les thématiques du logement, du transport et de la mobilité, du commerce et des loisirs, des réseaux publics et espaces verts, du développement économique, ...
- Assurer la coordination technique et financière de l'ensemble d'un projet en veillant notamment au respect des clauses contractuelles liant la ville aux deux principaux promoteurs privés.

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

- Le service «Stadscentrum » est composé d'une vingtaine de fonctionnaires placés sous l'autorité directe de la municipalité. L'originalité de ce dispositif est son indépendance vis à vis des services urbanisme et logement et de la ville. Ce dispositif institutionnel reste, à notre connaissance, original aux Pays-Bas.
- Le Stadscentrum assure une première mission de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des travaux des voiries, de création d'un réseau de collecte et de tri des déchets, la création des espaces publics (front de mer, parcs), des équipements publics et culturels (cinéma, théâtre, musée).
- Le Stadscentrum assure ensuite une mission d'interface avec les différents maîtres d'ouvrage en charge des autres travaux : MAB pour la réalisation du centre commercial, Blauwhoed et Eurowoningen pour la construction d'un millier de logements. Les quatre partenaires sont tenus contractuellement par un dispositif juridique voisin de celui que l'on connaît en France avec les Sociétés d'Economie Mixte. Il faut toutefois mettre en avant une forte particularité du dispositif dans le cas précis d'Almere. L'Etat néerlandais a vendu les terrains du polder à la municipalité d'Almere à un prix très faible, foncier qui a ensuite été rétrocédé « au prix du marché » aux trois promoteurs. Cette particularité fait de la ville d'Almere une commune riche au point que c'est la ville elle-même qui joue le rôle de banquier auprès des promoteurs pour financer l'achat des terrains et même certaines constructions. Les taux d'intérêt très faibles pratiqués par la ville n'incitent pas les promoteurs à se financer auprès du circuit bancaire classique.

## Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

La force de ce « Stadscentrum » réside dans deux caractéristiques originales :

- Une forte interdisciplinarité : Le Stadscentrum est composé de vingt « project-managers » exerçant des fonctions d'urbanistes, architectes, paysagistes, sociologues, spécialistes de l'environnement, spécialistes des transports, financiers, juristes. Ils sont issus des autres services de la ville ou recrutés spécifiquement auprès d'entreprises privées ou dans les milieux universitaires. Il faut certainement mettre en avant la représentation importante des métiers spécifiques de paysagistes et de spécialistes de l'environnement associés à la définition même du projet.
- Une très grande liberté organisationnelle des project-managers. Facilitée par le nombre restreint de personnes, le Stadscentrum fonctionne de façon très souple avec le souci constant de rechercher des solutions globales, innovantes et originales. Pour ce faire, ils ont une quasi « carte-blanche » de la municipalité pour étudier des solutions innovantes et échanger des expériences à travers le monde.
- Une répartition claire des compétences avec les autres services de la ville. Il est évident que la création au sein des services municipaux d'une entité dont l'assise est territoriale (l'espace centre-ville) et multi-sectorielle et non plus seulement sectorielle (voirie, logement, développement économique...) n'est pas allée de soi. Les project-managers ne cachent pas que leurs relations avec les autres services de la ville (urbanisme et logement notamment) ont été difficiles au départ. Pour autant, une répartition territoriale claire des compétences respectives a permis de préserver l'efficacité d'ensemble.

## Fiche 7 : Le " Quality Team " ou le projet urbain apprécié en permanence : Almere aux Pays-Bas

---

### Ø Le contexte de l'opération « référence »

- Les années 1990 ont vu l'émergence de « cercles de qualité » (Quality-Team) dans certaines villes européennes ayant mis en place de grands projets urbains (c'est le cas notamment en Angleterre, plus marginalement en France où seul celui créé pour EuraLille reste significatif). L'objectif de ces Quality-Teams est d'apporter des conseils techniques, esthétiques et architecturaux aux décideurs des municipalités.
- Aux Pays-Bas, une vingtaine de villes se sont dotées d'un Quality-Team mais seulement une dizaine d'entre eux sont réellement opératoires.
- Dans le cadre de la création du centre-ville de la commune d'Almere, la municipalité a créé un Quality-Team qui est aujourd'hui la « référence nationale » en raison de son caractère opérationnel depuis cinq ans maintenant.

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

Toute opération de création ou d'aménagement urbain à grande échelle (celle d'un quartier ou celle de la création d'un centre-ville par exemple) pose trois grands types d'enjeux inhérents à la nature même de ce type de production :

- Favoriser la qualité d'ensemble de cette production
- Assurer le lien qualitatif entre la réalisation d'un plan théorique (Master-Plan) et sa concrétisation dans des opérations d'aménagement et de production urbaine qui vont se dérouler sur dix ans. En d'autres termes, le Master-Plan doit être interprété comme un guide d'élaboration du projet urbain mais ne doit pas figer toute évolution qualitative et toute innovation dans les décisions d'aménagement.
- Assurer un équilibre de l'expertise entre le secteur privé et le secteur public.

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

Le Q-Team n'a aucun caractère obligatoire. Pour autant, dès le début de la mise en œuvre du projet de centre-ville en 1997, la municipalité d'Almere a souhaité mettre en place cette structure.

Le Q-Team est composé de quatre experts indépendants de renommée nationale (le directeur du service architecture et urbanisme de la ville de La Haye, une architecte-urbaniste, un sociologue spécialiste des questions urbaines, un paysagiste-urbaniste), auquel est associé le cabinet d'architectes - urbanistes qui a réalisé le Master-Plan (société OMA de Rem Koolhaas). Il se réunit une fois par mois sur l'initiative du service centre-ville (cf. fiche 5). Les membres du Q-Team sont spécifiquement rémunérés pour cette activité.

Le Q-Team est saisi, pour avis, de l'ensemble des décisions sur lesquelles la ville devra réaliser ses choix : choix des promoteurs, choix des architectes par les promoteurs, projets et état d'avancement des réalisations. Une semaine avant chaque réunion, les membres du Q-Team reçoivent un dossier complet présentant les projets soumis à discussion.

Le Q-Team a toute latitude pour « interroger » les partenaires sur leurs choix techniques et esthétiques, sur l'avancement des travaux. Dans les faits, il s'agit beaucoup plus d'un dialogue, où le Q-Team propose des modifications ou ajustements au projet présenté par les maîtres d'ouvrage ou les maîtres d'œuvre.

Ces réunions de travail permettent de faire progresser qualitativement les projets présentés, de veiller à la cohérence d'ensemble des réalisations dans le respect de « l'esprit » du Master-Plan initial, en évitant que ce

document de planification ne fige une décision d'aménagement dans le temps et empêche toute évolution qualitative du projet. En général, une vraie « culture du dialogue » permet d'aboutir au consensus. Les principaux points d'achoppement des discussions restent relatifs au coût des modifications proposées par le Q-Team.

### Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

Les pratiques professionnelles « émergentes » inhérentes à ce type de dispositif sont les suivantes :

- L'affirmation et l'acceptation par tous d'une culture de dialogue. L'efficacité de ce type de dispositif nécessite que tous les acteurs « jouent le jeu » du dialogue et de la critique mutuelle pour aboutir à des solutions consensuelles. Cette approche suggère donc une véritable écoute et une compréhension mutuelle des différentes disciplines qui participent d'un projet urbain. Elle suggère aussi une certaine humilité dans les apports de chacun et la conscience du caractère forcément collectif du projet.
- Un cercle restreint et pluridisciplinaire. Il existe un état d'esprit général propice au dialogue aux Pays-Bas. Si la « culture néerlandaise du dialogue social » a longtemps été érigée en modèle, il est battu depuis peu en brèche en raison des inerties qu'il engendrait. Dans le cas d'Almere, des habitudes de travail qui ont maintenant cinq ans et le nombre restreint de participants possédant tous une approche complémentaire semblent avoir été une protection efficace contre ces inerties (absence de décision rapide...).
- La présence de personnalités de notoriété nationale au sein de ce Q-Team semble également être une condition sine qua non d'un partenariat efficace entre ce Q-Team et les architectes de renommée nationale ou internationale choisis par les promoteurs.
- Ensuite, le contexte de la création d'une ville nouvelle semble également être un facteur favorable à l'innovation : peu d'intérêts particuliers se manifestent dans cette ville et il existe un climat favorable à l'innovation architecturale dans cette ville sans passé. Par ailleurs, les habitants ont une réelle conscience collective vis-à-vis de l'environnement : ils savent qu'ils sont situés sur un site remarquable nécessitant une forte protection.

## Fiche 8 : L'affichage du projet urbain comme vecteur de communication interne et externe : Almere aux Pays-Bas (« l'avènement du projet urbain communicant »)

---

### Ø Le contexte de l'opération « référence »

- Dans de nombreuses villes européennes, les grands projets de création ou rénovation urbaine sont devenus un élément fondamental de création d'identité et de cohésion interne mais aussi le support de communication privilégié de la ville à l'échelle nationale ou internationale. C'est par exemple le cas à Barcelone avec la rénovation intégrée du Centre historique, à Bilbao avec la reconversion de ses friches industrielle, à Manchester ou Liverpool en matière de régénération urbaine et sociale, ...
- L'opération référence est celle de la création d'un centre-ville dans la commune d'Almere aux Pays-Bas, opération pour laquelle la ville a développé une communication spécifique en direction de ces habitants mais également en externe pour promouvoir la ville à l'échelle nationale et européenne.

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

Dans le cadre de la création du centre-ville d'Almere, il est intéressant de cerner les nouvelles ambitions explicites que peut porter le projet urbain et la façon dont cette communication a été conçue :

- Le projet urbain comme outil de création d'une identité collective locale, capable de créer du lien social par un fort sentiment d'appartenance à une même communauté d'intérêts sociaux, culturels et environnementaux. La cohésion, la réduction des exclusions et de la délinquance passent par une appropriation de la ville par ses habitants.
- Le projet urbain comme outil privilégié de promotion et de communication de la ville au niveau national et international pour attirer des investisseurs.

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

La municipalité a fait le choix explicite de travailler avec des urbanistes et des architectes de renommée internationale pour la réalisation du Master-Plan (Office for Metropolitan Architecture de Rem Koolhaas) et des principaux édifices tels Christian de Porzamparc pour le centre commercial, Kazuyo Sejima pour le théâtre, William Alsop pour les zones de loisirs (salle de concert, bowling...), David Chipperfield pour certains immeubles d'habitation, Michel Desvigne pour l'aménagement du front de mer.

Auprès de la population locale, le recours à des expertises de dimension internationale attribue une légitimité quasi naturelle aux choix réalisés. L'exemple d'Almere semble également révélateur de l'évolution des méthodes d'association de la population au projet urbain aux Pays-Bas. Le modèle de concertation néerlandais, s'inscrivant nécessairement dans la longue durée, tant vanté dans le passé semble désormais exprimer les limites de son efficacité (faible productivité, expression de l'intérêt général difficile, groupes de pression de plus en plus structurés). Ce modèle de concertation semble peu à peu faire place à un modèle communicationnel où la « signature » de très grands noms impose rapidement le projet. Le contexte socioculturel particulier de la ville d'Almere se prêtait très bien à cette nouvelle approche : peu d'intérêts particuliers à s'exprimer dans cette ville nouvelle...

En matière de communication externe, le choix de ces architectes et leurs réalisations constituent le socle de la communication de la ville à l'échelle nationale et internationale. Souhaitant attirer aujourd'hui de nouveaux investisseurs dans l'économie tertiaire locale, la ville d'Almere a bien davantage misé sur la promotion de son cadre de vie que sur une simple et seule promotion économique.

La municipalité d'Almere ambitionne de se vendre comme la ville la plus « moderne » d'Europe : ville écologique et du développement durable, ville d'une architecture très audacieuse, ville innovante.

La municipalité fait également le pari qu'elle sera attractive en misant sur un modèle alternatif de construction de la ville. A titre d'exemple, elle a largement développé le concept de « maison voulue » ou « maison flexible »: vente d'une structure où le propriétaire est ensuite totalement libre de l'aménager à sa volonté : création d'étages ou non, nombre de pièces... Dans la même idée, la ville se vend sous le slogan : « A Almere, c'est possible ».

### Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

- La création d'un service spécifique. La municipalité a développé une communication institutionnelle très forte avec la création d'un service de communication de quatre personnes pour le centre-ville.
- La création d'outils de communication performants. Ce service a créé un centre d'exposition permanent avec maquettes, films, CD-Rom en images de synthèse. Il publie également un journal mensuel et propose des visites guidées. Par ailleurs, la ville a développé deux slogans traduisant bien l'ambition de la ville « Almere n'a pas d'histoire, Almere n'a pas besoin d'histoire, Almere écrit l'histoire » et sa particularité quasi-insulaire « Almere, the city by the water ».
- Une association étroite des habitants à la promotion de la ville. A l'initiative du service « centre-ville », une association « les amis du centre » regroupant des habitants, propose la découverte et fait la promotion du centre-ville auprès de non-résidents. Reposant sur un système incitatif (accès à prix réduits à certains équipements sportifs et culturels), la municipalité fait là le double pari : celui d'une promotion plus efficace si elle est réalisée par les habitants eux-mêmes que par les « institutionnels » mais aussi celui de développer du lien au sein de cette population et un sentiment de fierté et de forte appartenance à une ville « d'exception ». Faire des habitants les premiers « communicants » de leur cité apparaît en ce sens novateur.

## Fiche 9 : Le processus de régénération urbaine de Birmingham (Angleterre) : la structuration et la continuité du processus de planification

### Ø Le contexte de l'opération « référence »

Birmingham a connu dans les années 70, un véritable effondrement de ses activités traditionnelles, à l'instar d'autres grandes cités industrielles britanniques comme Manchester, Liverpool ou Glasgow. Aussi, au début des années 80, le Conseil Municipal (City Council) décida de relancer l'économie de la deuxième ville d'Angleterre à partir du schéma stratégique suivant : relancer, revitaliser l'économie de la cité en la rendant plus attractive afin d'y attirer les investisseurs privés et pour ce faire, transformer radicalement l'image de la ville. La stratégie globale de l'opération est donc à Birmingham conforme à la conception dominante qui fait de l'aménagement urbain, un facteur essentiel, indispensable du développement économique local. On peut d'ores et déjà relever que pour la majorité des observateurs, professionnels, l'opération à son stade actuel est globalement une réussite :

- réussite urbanistique : extension réussie du Centre, animation urbaine diurne et nocturne, qualité des cheminements piétons, des créations architecturales et paysagères, etc...;
- réussite économique : les programmes de bureaux et de commerces trouvent preneurs, des emplois sont créés, les investisseurs répondent,
- réussite financière : il faudra se prononcer à terme, fait mais elle fait aujourd'hui débat...

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

Deux idées – forces semblent avoir largement pré-déterminées le projet de régénération :

- Une extension considérable de l'aire de centralité puisque la nouvelle centralité de Birmingham englobe en plus de l'hyper-centre ancien les quartiers ex péri-centraux de Brinkley, Bull Ring Market, Jewellery Quarter, Millenium et Mass house, Aston Triangle, Gunsmiths Quarter,
- Créer l'attractivité recherchée en s'appuyant sur la qualité de l'environnement urbain.

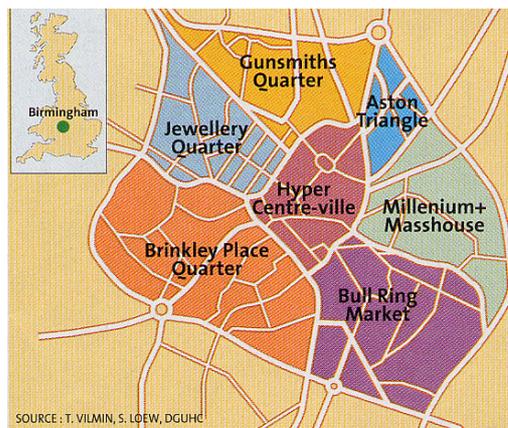
Les orientations induites fixées par le City Council étaient les suivantes :

- Encourager l'extension des activités du Centre-ville sur une zone géographique élargie
- Améliorer l'ensemble de l'accessibilité du Centre
- Promouvoir les caractéristiques spécifiques des différents quartiers du Centre
- Améliorer la qualité du patrimoine bâti et de l'architecture en appliquant les recommandations de l'étude de Design Urbain de Birmingham
- Améliorer et développer les réseaux- canaux en tant que composants essentiels de la ville.

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

Cette démarche présente plusieurs caractéristiques remarquables. Nous mettrons ici l'accent sur :

- Le caractère très structuré de la planification stratégique, ... La régénération urbaine de Birmingham s'appuie sur un processus de planification stratégique engagé dès 1984 avec « Vision



for the City ». L'élaboration de ce programme a été menée par des élus municipaux, des techniciens de la ville, des consultants privés et autres experts notamment étrangers. Ce travail s'est appuyé sur deux grands symposiums : the Highbury Initiative Symposium en 1988 et 1989. Sur la base de ces travaux, est réalisé un Schéma Directeur des Centre-ville anciens avec ses premières extensions : ICC, NIA, Bridley Place puis un Schéma Directeur couvrant la zone centrale avec son hypercentre et ses six nouveaux quartiers. Ces documents ont été élaborés par la Direction de la Planification de la ville. Le « Masterplan » fixe les grandes orientations stratégiques auxquelles doivent se soumettre impérativement les plans d'aménagement sectoriels concernant les différents quartiers. Ce plan stratégique est en quelque sorte la « Bible » d'aménagement du City Council.

- , ... et sa continuité dans le temps : Le « Masterplan » est respecté quel que soient les majorités qui se succèdent au Council, travaillistes ou conservateurs. Le consensus initial se poursuit et cette situation explique, sans doute en partie, le succès de l'opération de régénération urbaine de Birmingham. Il convient en effet de souligner que cette opération s'inscrit dans le long terme ; les opérations, engagées au milieu des années 80, n'aboutiront (du moins les principales) pas avant 2010, soit 25 ans.
- Un effet d'entraînement (Ripple effect) suscité par deux investissements publics initiaux. Le mécanisme de la réglementation repose sur les effets engendrés par deux investissements publics initiaux de grande taille : le Centre de Conférences Internationales (ICC) et le Stade Couvert National (National Indoor Area, NIA), qui seront suivis par la réalisation du nouveau quartier de Bridleyplace.
- et un certain déficit en matière de participation. La faiblesse de la participation de la population de Birmingham au processus de régénération urbaine constitue une caractéristique forte de cette opération. L'élaboration des différents plans, schémas, programmes a été le fait d'un groupe restreint de responsable : les élus, les cadres supérieurs de l'administration locale, les représentants du secteur privé (consulaires, entreprises,...), des experts, des représentants d'organismes de l'Etat... Comme le fait remarquer le professeur Middleton de l'UCE « La participation du public s'est limitée à commenter un Plan élaboré par les « city-planner » sans possibilité d'agir sur le formulation des grands objectifs du Plan ». Un grand débat public « The future of your City Center » fut organisé en 1992 alors que les principales décisions étaient déjà prises par le City Council. The local government Act de 1985 (Access to information) n'a pas produit à Birmingham, une participation effective, à peine une consultation rapide. La faiblesse de la participation du public, notamment celle des différentes communautés particulièrement nombreuses à Birmingham, l'accès difficile à l'information et la faible transparence ont amené de nombreuses critiques qui parlent de « propagande » plus que d'information.

### Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

Il est difficile de déceler dans cette opération de régénération urbaine des pratiques émergentes en matière de planification. Son succès semble reposer avant tout sur la volonté et le pragmatisme. Ainsi deux raisons essentielles à cette réussite sont souvent avancées :

- La volonté municipale forte et le consensus initial sur le projet qui semble s'être poursuivi, même si les critiques concernant le coût des projets et la participation affaiblissent ce facteur
- La qualité et surtout la pérennité de la planification stratégique gérée par le City Council.

On peut toutefois relever l'importance et le caractère pluridisciplinaire de l'équipe qui forme le « Department of Planning and Architecture » du Birmingham City Council et qui a en charge la gestion du Plan Directeur. La structure comprend environ une soixantaine de personnes : architectes, town-planners, économistes, géographes, juristes, etc.

## Fiche 10 : Le processus de régénération urbaine de Birmingham (Angleterre) : des modalités innovantes de partenariats privés-publics

---

### Ø Le contexte de l'opération « référence »

En matière de régénération urbaine, le Grande- Bretagne offre plusieurs grandes opérations -phares : Manchester, Docklands (Londres), Glasgow, Brighton, Birmingham...L'opération de Birmingham est particulièrement significative à la fois par son ampleur et par une caractéristique spécifique à cette métropole des Midlands : la forte autonomie, traditionnelle, de son Conseil Municipal par rapport au pouvoir central, qui confère à la spécificité britannique des rapports de partenariat public – privé, une connotation bien particulière.

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

Pour qu'une opération de cette ampleur puisse voir le jour, il est apparu nécessaire de :

- Donner une impulsion décisive à l'opération par l'engagement initial d'investissements publics majeurs,
- Mettre en place un dispositif performant de « relais » financiers privés,
- Gérer un partenariat traditionnellement spécifique avec le pouvoir central

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

Des dispositifs spécifiques ont donc été mis en œuvre, étant entendu que, compte tenu de sa durée, l'opération a donné lieu à une très grande diversité des modes opératoires (par période, par « zones », par type d'opérations, ...). On retiendra toutefois :

- Le caractère décisif des investissements publics. C'est la volonté du City Council à la fin des années 80 de créer et de financer deux équipements de prestige : l'ICC et le NIA qui a permis de dynamiser l'opération de régénération urbaine. Cette décision, très volontaire, à d'abord fait l'objet d'un consensus, au sein du City Council, des principaux agents économiques, des médias, des experts. Cependant l'importance des sommes nécessaires a eu un lourd impact sur le budget de la ville. Ce prélèvement pour des dépenses en équipements « de prestige » s'est fait aux dépens des dépenses plus « basiques », plus sociales telles que l'éducation et le logement. La polémique sur ce point tourne autour de plusieurs questions :
  - § Fallait-il sacrifier les budgets sociaux à des dépenses d'équipements de prestige, certes facteurs d'attractivité, mais à la rentabilité différée ?
  - § Après plus de dix ans de fonctionnement, les impacts escomptés se sont-ils effectivement produits?
- La qualité et l'intensité du relais notamment au niveau du financement entre l'action municipale et le secteur privé. La ville a souvent agit seule, avec l'appui de l'Etat notamment dans le domaine des infrastructures de transports et de circulation (voies piétonnes, roades...), les grands équipements structurants, mais elle a su passer le relais au secteur privé d'une façon efficace, de trois manières :
  - § en créant des organismes autonomes pour la gestion de certains de ses équipements à partir de fonds publics et privés comme The National Exhibition Center (N.E.C) ayant en charge la gestion de l'ICC et du NIA,
  - § en créant des Sociétés d'Economie Mixte

- The Hyatt Hotel Development comprenant le secteur privé : Hyatt Corporation, le « Développeur », Trafalgar House et le Birmingham City Council.
  - La Birmingham Heartlands Limited (B.H.L), spécifique à l'aménagement de la zone d' Heartlands, au Nord-Est du Centre ancien, avec 35% des parts détenues par le City Council et 65% par les agents économiques. En 1992, B.H.L se transforme, pour des raisons financières, en Urban Development Agency (UDC) avec l'entrée du gouvernement central dans le Conseil d'Administration. Les UDC sont les outils du pouvoir central en matière d'aménagement urbain, s'inspirant du statut des villes nouvelles, ce sont des organismes d'Etat. Cependant, dans le cas de Birmingham, la spécificité de la ville lui a permis de conserver sa marge d'autonomie par rapport au pouvoir central.
- § En déléguant la maîtrise d'œuvre complète d'un quartier du secteur privé : opération de Brinkley Place. Ce terrain d'environ sept hectares est situé le long du canal, à proximité immédiate de l'hypercentre, dans le prolongement de l'ICC et du NIA. Il a été rétrocédé par la ville à une « développeur » : Argent Group. Les commerces, restaurants, hôtels, bureaux, résidences réalisés font de cet espace maintenant central, un quartier d'affaires très animé et un lieu à la mode le soir. Il a joué un rôle de locomotive dans le processus d'extension de la centralité.
- o la relative discrétion de l'intervention du pouvoir central. L'Etat central a certes toujours été présent depuis le début de l'opération à travers son aide technique, ses conseils mais surtout ses financements, notamment ceux en provenance des Fonds Européens dont le rôle a été très important à Birmingham. Cependant, à la différence d'autres villes, où les UDC ont joué pleinement leur rôle, l'Etat n'a jamais eu la maîtrise opérationnelle d'une opération, même dans la zone des Heartlands où son impact a été le plus fort. Actuellement l'Etat intervient à travers une agence publique : Advantage West Midland – assistant depuis trois ans – qui apporte une aide technique et financière aux opérations de régénération urbaine, un peu à l'image de nos actuelles missions d'Aménagement.

### Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

Les modalités de partenariats privés-publics ne semblent pas se traduire directement en terme de pratiques professionnelles innovantes ou de « nouveaux métiers ». Toutefois, il apparaît qu'elles ont suscité un dialogue et une prise en considération mutuelle des contraintes « respectives », privées et publiques.

Sur l'ensemble de l'opération, il est souvent mis en avant la capacité des promoteurs du projet d'avoir su faire preuve de pragmatisme et de souplesse dans cette indispensable articulation entre les partenaires publics (la ville essentiellement) et les partenaires privés.

## Fiche 11 : La ville – temps, Florence en Italie

---

### Ø Le contexte de l'opération « référence »

- En Europe, l'Italie est le pays le plus avancé dans le domaine de la régulation du temps dans le cadre des politiques urbaines. Ces réflexions se sont développées durant les années 1980 suite aux revendications des femmes portant sur la qualité de vie : volonté d'harmoniser les horaires scolaires, graves dysfonctionnements dans le secteur de ses services publics, .... Dès le milieu des années 1980, la ville de Milan a été à l'avant-garde de cette démarche.
- La loi nationale 142 / 1990 donne au Maire le pouvoir de coordonner les horaires des services publics pour les adapter aux besoins et aux contraintes temporels des usagers. La loi du 8 mars 2000 est plus large : elle promeut un équilibre entre le temps de travail, la santé, la sociabilité à travers la coordination du temps dans une finalité de solidarité sociale.
- Dans le cadre de leurs compétences législatives, certaines régions italiennes, dont la Toscane, ont légiféré en la matière pour ajuster des propositions aux réalités et besoins locaux.
- En Toscane, la régulation et l'harmonisation des horaires constituent désormais un élément essentiel des politiques du temps et une composante impérative du Plan Régional d'Orientation du Territoire de la Toscane. Les Plans Structurels élaborés au niveau des communes doivent comprendre un volet « Temps ». Dans ce cadre, la commune de Campi Bisenzio, appartenant à l'agglomération de Florence, a mis en place un Plan de Régulation des Horaires (P.R.O.).

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

- La prise en compte des rythmes de vie. Le Plan de Régulation des Horaires (P.R.O.) part du principe qu'une ville moderne doit s'adapter aux modes de vies de ses habitants et à la diversité de leurs styles de vie. Il faut concilier les horaires de travail et le « temps pour soi ». L'harmonisation de cet aspect de vie constitue une condition indispensable pour créer une ville attractive offrant l'opportunité d'un développement économique et social.
- L'intégration des rythmes de vie dans les documents de planification. Pour prendre en compte d'une manière pertinente cet aspect de la vie urbaine dans le Plan Régulateur Général (P.R.G), des enquêtes approfondies ont été menées tant auprès des habitants (usagers) de Campi Bisenzio que du personnel travaillant dans les différents services concernés. Les propositions du P.R.O ont une triple orientation, faire de Campi Bisenzio : une ville accessible, une ville solidaire (amica), une ville vivante et animée (vivace).

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

- La ville accessible par l'amélioration de l'accessibilité aux services publics. Il s'agit de l'accessibilité des usagers à différents services, selon les heures d'ouverture et non de l'accessibilité en termes de locomotion. Les propositions d'action résultent des résultats des enquêtes menées auprès des habitants. Les services suivants sont concernés: l'administration publique municipale, tous les services ayant des rapports directs avec les usagers, la Poste, la Sécurité Sociale, les pharmacies, les cimetières. Pour chacun d'eux, des propositions d'horaires ont été faites (cf annexe). La réorganisation des horaires doit se faire sans accroître l'importance des heures d'ouverture mais en les différenciant selon les types d'utilisation.
- La ville solidaire par l'adaptation des structures liées à la petite enfance : écoles, crèches et bibliothèques. Les objectifs et propositions d'actions sont :
  - utiliser les bâtiments et espaces scolaires à des usagers extra- scolaires pendant les périodes non utilisées par la scolarité,

- contribuer à améliorer la mobilité urbaine et la sécurité des enfants entre leur foyer et l'école
  - favoriser l'autonomie des enfants,
  - promouvoir des espaces de rencontres et de sociabilité, notamment au sein des espaces scolaires non-utilisés,
  - améliorer les services aux enfants offerts aux familles.
- La ville vivante et animée par l'adaptation des structures commerciales. Les objectifs sont de renforcer l'attractivité commerciale de la ville, de renforcer le sentiment d'appartenance des habitants à leur ville, d'améliorer le potentiel attractif du centre historique, de lui restituer sa vocation première de lieu de rencontres, d'espace relationnel, d'en améliorer la sécurité, d'encourager l'utilisation des espaces publics comme lieux de relations interpersonnelles. Les actions proposées sont les suivantes :
    - pour une période déterminée de l'année, une journée par semaine, étendre les horaires d'ouverture le soir en liaison avec les activités de soirée,
    - expérimenter une fois par semaine des heures d'ouverture prolongée,
    - animer les parcours commerciaux pour renforcer l'identité et sa spécificité du centre historique,
    - réhabiliter le mobilier urbain,
    - améliorer les espaces de stationnement dans le but de favoriser la promenade et de limiter la circulation de véhicules, ...
  - Le cas du centre commercial « I-GIGLI ». I-GIGLI est un très grand centre commercial périphérique (80 000 clients par semaine) situé sur la commune de Campi Bisenzio. Son cas est intéressant car il a connu la première expérience d'harmonisation effective des horaires. Le mouvement est parti du souhait des salariés du Centre – en majorité des femmes - de mieux équilibrer les heures consacrées à la famille, au travail et aux loisirs. Un long processus de négociation s'est engagé entre salariés et responsables des entreprises commerciales installées dans le Centre, prenant en compte les transformations des conditions de travail susceptibles d'intervenir dans la région suite à l'implantation de plusieurs autres centres commerciaux. Les horaires de travail ont donc été négociés par le personnel et les chefs d'entreprises en fonction des heures de travail pratiquées dans l'agglomération et des heures d'ouverture de services publics. L'accord intervenu a donné satisfaction aux salariés. Il a également bénéficié aux entreprises puisqu'il en a résulté des plages d'horaires d'ouverture plus larges qui ont contribué, en augmentant l'offre de services, à attirer une clientèle supplémentaire importante.

## Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

- Ce qui paraît signifiant dans le cas du P.R.O de Campi Bisenzio, ce ne sont pas les objectifs, voire le type d'actions proposé, mais les aspects de planification et de coordination qu'offrent le P.R.O. D'abord du fait de l'harmonisation des horaires, la politique du temps fait partie intégrante du Plan d'Aménagement Communal (P.R.G). Ensuite, l'ensemble des actions proposées est établi dans une volonté de coordination des différentes activités : les horaires des services publics, des écoles, des commerces et ceci afin d'éviter des incompatibilités dans les disponibilités effectives de temps des usagers et habitants de la ville.
- C'est cet aspect de plan d'ensemble et de coordination qui paraît novateur. Il faut, par ailleurs, souligner que la finalité de la démarche est l'amélioration de la qualité de vie et non celle de la mobilité urbaine. L'amélioration de cette mobilité constitue un moyen au service de la finalité et non une fin en elle-même.
- Sont concernés par la mise en œuvre : les différents services de la commune, les associations de commerçants, les associations de consommateurs...
- Les conditions de succès : concertation dans la définition et la mise en œuvre du projet, campagne de communication et de programmation du projet.

## Fiche 12 : De l'identité d'un territoire à un projet de territoire : la région Toscane en Italie

### Ø Le contexte de l'opération référence

- Le statut des collectivités territoriales en Italie, défini dans la loi d'Etat de 1990, confère à la Région un rôle prépondérant en matière d'aménagement du territoire et d'aménagement urbain. Les schémas, plans, programmes d'aménagement élaborés au niveau régional constituent des références obligées pour ceux élaborés au niveau provinciaux et communaux. Ainsi le Plan d'Orientation Territoriale de la Région (P.I.T.) définit les méthodes de planification stratégique qui devront être mises en œuvre dans les Plans Régulateurs Généraux (P.R.G.)<sup>4</sup> élaborés quant à eux par les communes<sup>5</sup>.
- Conséquence logique de leur autonomie dans ce domaine, les Régions italiennes offrent une très grande diversité en matière de méthodes dans la planification territoriale. La Région de Toscane se présente volontiers comme traditionnellement « innovatrice » dans ce domaine. La Loi Régionale du 18/01/1995 sur le gouvernement territorial a ainsi pour objet de définir les grandes orientations et la réglementation urbanistique en matière de planification stratégique des territoires. Elle constitue un cadre de référence contraignant dans lequel devront s'inscrire les autres documents de planification régionaux, provinciaux, communaux notamment le Plan Régulateur Général (P.R.G.). Dans le cadre de cette loi, le Plan d'Orientation Territoriale (Plano di Indirizzo Territoriale – P.I.T), document d'orientation stratégique régional, a été approuvé le 25 juin 2000.
- A l'échelle infra-communale, un autre outil de planification permet la prise en compte de logiques territoriales de proximité sur des critères multiples et notamment géographiques, historiques, et/ou ethnologiques, ... Il s'agit de la mise en place des Unités territoriales Organiques Élémentaires (UTOE).
- Nous avons examiné les outils et le caractère innovant des démarches permettant :
  - l'articulation entre le PIT de Toscane et les PRG communaux de cette région,
  - la « déclinaison » des PRG communaux en UTOE pour intégrer des identités territoriales de proximité

### Ø Les enjeux mis en avant dans le cadre de l'opération « référence »

Les enjeux sous-tendus par ces approches sont donc :

- l'articulation des planifications aux différents niveaux territoriaux : région – provinces – communes et le degré de contraintes d'un niveau à l'autre,
- la prise en compte d'une identité territoriale dans ses composantes historiques, ethnologiques et géographiques pour définir de nouveaux espaces de solidarités qui pourront asseoir une planification et un projet territorial spécifique.

### Ø Le caractère « remarquable » de la démarche

L'ensemble de la démarche peut-être considérée comme innovante mais cet aspect novateur repose sur trois pratiques spécifiques à cette planification territoriale toscane :

---

<sup>4</sup> Le Plan Régulateur Général est le document de planification territorial au niveau de la commune, une combinaison de nos SCOT et PLU. Le P.R.G comprend trois documents : le Plan Structurel (P.S), le Règlement d'Urbanisme, le Plan Intégré d'Intervention (P.I.I).

<sup>5</sup> Il faut souligner que les communes italiennes sont de dimension beaucoup plus importantes que les communes françaises. Elles comprennent toutes, dans des proportions variables des espaces urbains, des espaces ruraux, des espaces naturels. Cette caractéristique des communes italiennes explique – en partie – ces spécificités de la planification territoriale.

## o Les outils d'articulation entre le PIT régional et les PRG Communaux

Le Plan d'Orientation Territoriale de la Région (P.I.T.) définit les méthodes de planification stratégique qui devront être mises en œuvre dans les P.R.G, notamment :

- Le cadre cognitif (quadro conoscitivo). Il constitue la base initiale du P.I.T. Il est la synthèse de l'ensemble des documents de planification concernant la région de Toscane. Ce cadre cognitif est donc un document régional, issu du P.I.T, à partir duquel seront non seulement établis des analyses et diagnostics spécifiques aux territoires communaux, mais aussi les prévisions de long terme des différents Plans Structurels. Il constitue le point de départ de l'élaboration des différents PRG. C'est donc un document beaucoup plus large que le « porter à la connaissance » de l'administration française
- les constantes structurelles (innovante structurali). Il s'agit d'un concept de planification stratégique nouveau défini par le P.I.T. et qui s'imposent au P.R.G. Il se traduit par des orientations stratégiques spécifiques aux différentes typologies territoriales et thématiques : villes et zones urbaines, territoires ruraux, réseau d'infrastructures lié à la mobilité, ... Ces « orientations » se déclinent en fonctions et en prestations. Par exemple, les constantes structurelles liées à la ville et au milieu urbain sont ciblées sur : la cohésion sociale, l'amélioration des conditions de vie et le fonctionnement des zones urbaines, le rééquilibrage socio-économique entre les différents systèmes territoriaux, ... Des « prestations liées » sont identifiées en matière : de qualité environnementale, d'intégration de la valeur culturelle et patrimoniale propre à la ville, de fonctionnalité pour les entreprises et le système productif dans les zones urbaines à fonction de production dominante, ...

## o La création d'Unités Territoriales Organiques Élémentaires à l'échelle infra-communal (UTOE).

L'UTOE est un territoire qui se définit comme « l'aire maximale admissible de l'urbanisation, des fonctions, des infrastructures et des services nécessaires ». L'UTOE se caractérise donc par une relative autonomie au niveau de sa croissance, son développement et son fonctionnement. C'est une notion comparable à celle des « bassins de vie ». L'UTOE doit constituer un territoire structuré à travers une réelle identité / spécificité territoriale. Cette identité peut se situer à plusieurs niveaux :

- identité humaine forgée par l'histoire, les traditions, les modes de peuplement, la culture,
- identité économique liée à des activités dominantes qui ont marqué le paysage et les hommes,
- identité géomorphologique avec l'interdépendance des milieux naturels, les paysages.

La définition du périmètre de l'UTOE résulte d'études préalables qui englobent ces facteurs d'identité territoriale. L'UTOE est donc un territoire combinant identité et autonomie.

Dans le cadre de l'UTOE, sont définies des orientations locales spécifiques prenant en compte les besoins et les ambitions du territoire. Le problème à résoudre pour les aménageurs toscans est celui de l'articulation des UTOE dans un cadre communal unique et cohérent. Les UTOE proposent une autre configuration du territoire communal. Ils constituent des entités en quelque sorte transversales au P.S et fournissent des éléments qui devront être pris en compte dans le règlement d'urbanisme du PRG.

## Ø Les incidences sur les pratiques professionnelles et les métiers

L'expérience de planification territoriale en Toscane est encore trop récente pour que l'on puisse en tirer des conclusions significatives sur l'émergence éventuelle de nouveaux métiers dans le domaine de l'aménagement (historiens, ethnographes...).

## LISTE DES PERSONNES AUDITEES

### Angleterre

- M. LOFTIS, Chargé de mission à l'Urban Development Company (UDC) et à l'Advantage West Midland (AWM) de Birmingham
- M. BIRD, Directeur adjoint du service de la planification de la ville de Birmingham (City-council)
- M. TAYLOR, Directeur d'Argent Group, promoteur de l'opération de Bridley Place
- M. MIDDLETON, Professeur à l'UCE (Univeristy Center of England)
- M NADIN et DEVEREUX, Professeurs à l'UWE (Univeristy of West England)

### Pays-Bas

- Mme ROELVELD, Ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Service de planification internationale
- M. HEERKENS, Commune d'Almere, Service « Stadscentrum »
- M. DREWE, Université technologique de Delft, Département de planification spatiale
- M. VOGELIJ, cabinet d'architectes - urbanistes privé (Zandvoort Ordening and Advies)

### Allemagne

- M. BIHR, Ministère des Affaires Economiques du Land de Bade-Wurtemberg, responsable de la planification territoriale
- M. VALLEE, Association de la Région de Stuttgart, Directeur technique
- M. SPECHT, Centre de planification de la région du Bas-Neckar
- M. KLAUSMANN,
- M. MANDEL, responsable de la planification territoriale

### Belgique

- M. GERON, Ministère wallon de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Inspecteur Général
- M. ELSSEN, Ministère wallon de l'Equipement et des Transports
- M. ADAN-DESTER, Commandant de la Police de Verviers
- M. DERSCHAIN, Directeur des Services technique de la ville de Verviers
- M. BERTRAND, Directeur du service exploitation du TEC

### Italie

- M. BIAGI : Conseiller municipal de Florence, en charge la planification urbaine, les déplacements et la mobilité
- M. GAMBERINI, Directeur de la planification territoriale de la Région Toscane
- M. DELBANO, Professeur d'urbanisme à l'Institut d'architecture et d'urbanisme de la ville de Florence