

De la planification urbaine à l'urbanisme stratégique

Le principe d'un "changement de paradigme urbain", proclamé par une majorité de professionnels et de décideurs, appelle logiquement un renouvellement des pratiques de l'urbanisme. Il y a en fait plus de vingt ans que celles-ci sont en train de se réinventer autour des notions d'approche globale, de transversalité, de mouvement, de respect du contexte ou de gouvernance. Analyse de **Jean Haëntjens**, économiste et urbaniste*.

* Auteur de *Urbatopies, ces villes qui inventent le XXI^e siècle*, L'Aube, 2010.

Selon ce principe de changement de paradigme urbain, l'impératif écologique a accéléré l'émergence d'une nouvelle approche que l'on peut qualifier de stratégique, en ce qu'elle se démarque de la planification classique sur au moins quatre points :

- elle ne se contente pas d'anticiper un mouvement mais elle cherche à le créer, voire à provoquer une rupture par rapport à l'évolution prévisible ;
- pour atteindre cet objectif, elle agit simultanément sur tous les leviers disponibles, y compris ceux – économie, éducation, culture, communication – qui ne font pas partie du champ traditionnel de l'urbanisme ;
- elle cherche à mobiliser méthodiquement des groupes d'acteurs, publics et privés ;
- elle utilise des projets urbains emblématiques, souvent mis en scène par des événements, pour déclencher le mouvement.

Invention de l'urbanisme stratégique en Europe

Barcelone, Copenhague, Bilbao, Lyon ou Nantes sont souvent citées comme les villes ayant adopté les premières ce type d'approche. En fait, la montée en puissance de cet urbanisme stratégique a coïncidé avec un renouveau des pouvoirs urbains qui a été quasi général en Europe de l'Ouest. Partout, ceux-ci ont vu leurs compétences se renforcer et leur aire d'influence s'élargir /1. Et ils se sont logiquement mobilisés pour sortir d'une crise urbaine – pollutions, paupérisation des centres, fuite des classes moyennes – qui frappait un grand nombre de cités européennes à la fin des années 1970.

Au départ, ces approches étaient plus intuitives que réellement stratégiques. Pas toujours clairement formalisées ni même dessinées, elles se sont affinées avec le temps. En vingt ans, on est passé d'un urbanisme de produits et de "coups" – équipements culturels, quartiers d'affaires ou technopoles – à un urbanisme du lien visant à renforcer les complémentarités entre les différentes fonctions de la ville. Les quartiers d'affaires, devenus plurifonctionnels ont été développés près des gares TGV, et l'enseignement supérieur, un temps expatrié dans des campus, a été réimplanté dans le cœur des cités. Pour requalifier les

quartiers d'habitat social, on a déployé des stratégies complètes, touchant aux écoles, à la culture, à la création d'activités, ou aux transports collectifs. Une autre façon de penser le développement urbain, de façon transversale et non plus par fonctions, s'est progressivement affirmée /2. La communication est devenue une composante majeure des stratégies, à la fois pour attirer des investisseurs et pour mobiliser les citoyens. Les villes ont travaillé leur image, en l'associant à des lieux symboliques, des projets emblématiques, ou des événements rituels (festivals, biennales). Elles se sont mises à "raconter des histoires" et à "éveiller des imaginaires".

Ajoutons que cet urbanisme stratégique ne s'est découvert "durable" que chemin faisant. Il a en effet émergé bien avant que la notion de développement durable ne soit conceptualisée. Mais en prônant une approche globale, il a permis aux villes de prendre en compte la donne écologique bien avant les États.

Principes de l'urbanisme stratégique (et durable)

Parties sur des priorités différentes (notamment entre villes du Nord et villes du Sud), les stratégies semblent à présent se retrouver autour de quelques principes, dont le point commun est la recherche de cohérence.

Approche globale et transversale

La clef de la cohérence entre les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement, c'est l'approche globale et transversale des enjeux. Cette notion recouvre, en fait, plusieurs niveaux d'application.

Le premier consiste à chercher une meilleure compatibilité entre les trois dimensions, en jouant sur différents leviers : instauration de normes environnementales élevées (Stockholm), externalisation d'activités polluantes (Helsinki, Valence, Barcelone, Stockholm...), changement de modèle économique en visant si possible la haute valeur ajoutée (Copenhague), et, bien sûr, investissements massifs dans les transports collectifs.

Un troisième niveau, plus audacieux, a consisté à agir sur une dimension pour faire progresser les autres, en créant un effet "bande de billard". C'est en jouant sur la culture,

1/
Jean Haëntjens,
Le Pouvoir des villes,
L'Aube, 2008.

2/
Jean Haëntjens,
*Stratégies et avenir des
villes européennes*,
Futuribles, juillet 2009.

l'espace public et la qualité urbaine, que Bilbao, Malmö, ou Saint-Nazaire ont réussi à changer de modèle économique et améliorer leur situation sociale. C'est en jouant sur tous les leviers – y compris l'éducation et la culture – que certaines villes ont réussi à redonner une dynamique positive à des quartiers en difficulté (comme La Duchère à Lyon).

En s'appropriant tous les champs de la vie en société, l'approche globale est progressivement devenue systémique. L'écoquartier d'Hammarby (20 000 habitants), à Stockholm, a été pensé dès sa conception comme un *écosystème* avec des flux entrants (les produits importés, l'énergie, les matériaux...) et des flux sortants (les productions, les déchets...). Du système technique, on est passé au système sociétal, c'est-à-dire à l'utopie. Les "vrais" éco-quartiers ne se contentent pas de viser une haute qualité environnementale. Ils cherchent, de façon plus ou moins explicite, à faire émerger d'autres rapports sociaux, d'autres modes de vie, et un autre type de société. Ce sont les phalanstères du XXI^e siècle.

Certaines villes ont parallèlement cherché à encourager un changement des comportements individuels, grâce à des outils pédagogiques tels que le vélo en libre service, les parcours santé, ou la diététique. Fait important, cette "pédagogie verte" s'est souvent appuyée sur des références culturelles. Dans les villes du Nord, elle a résonné avec un culte de la Nature, propre aux cultures germaniques ou scandinaves. Dans les villes du Sud, elle a plutôt joué sur les usages festifs de l'espace public pour réduire la place de la voiture. Les villes ont ainsi ajouté à l'équation du développement durable une autre dimension, qui est de l'ordre du culturel, et qui permet souvent de réconcilier les trois autres.

Cohérence spatiale

La deuxième clef, c'est la recherche d'une meilleure cohérence spatiale, qui se décline dans les notions de ville compacte, de mixité fonctionnelle, de ville passante, ou de trame verte.

Le nouveau paradigme, pour résumer, c'est une ville où l'on peut aller travailler en tramway ou en train, aller à l'école à pied ou en vélo, et accéder directement à la nature par des circulations douces. Si ce cahier des charges autorise un éventail relativement ouvert de formes urbaines, il implique une très grande rigueur dans la mise en œuvre. Pour concilier l'objectif de compacité avec les désirs individuels d'espace et de nature, il faut jouer simultanément sur un grand nombre de paramètres (dont la maîtrise foncière), et donc disposer d'une stratégie.

Cohérence avec un contexte

Le respect du contexte local – géographique, historique, et culturel – est le troisième commandement.

Le retour à la géographie s'est traduit par la redécouverte

de paysages – rives de fleuves, fronts de mer, forêts périurbaines – qui avaient été dégradés ou ignorés par l'urbanisme de la période précédente. Il se présente aussi comme une réaction à un mouvement d'uniformisation des paysages urbains. Le retour à la géographie s'est ensuite découvert d'autres ambitions : mieux utiliser les ressources locales, mieux gérer l'eau, économiser l'énergie, organiser des complicités avec l'agriculture périurbaine...

Une stratégie dont la mise en œuvre nécessite deux ou trois décennies ne peut mobiliser qu'en racontant une histoire. Celle-ci a logiquement pris appui sur celle de la cité, matérialisée par des monuments, des espaces symboliques, des événements ou, plus généralement, le génie d'un lieu. Partout, des écomusées, des maquettes, des monuments, des images sont utilisés pour enraciner le récit. À Prague, des panneaux disposés sur la place de la gare racontent l'histoire de la ville en la reliant à l'Histoire du monde. À Stockholm, le récit s'appuie sur les portraits des personnalités vivant dans la ville (Björn Borg, Ingmar Bergman...) et qui accueillent les passagers à l'aéroport. À Saint-Nazaire, un "paquebot culturel" mêlant animations virtuelles et objets authentiques donne envie d'en savoir plus sur l'histoire de la cité.

Ancrées dans leur géographie et leur histoire, les villes stratégiques affirment leur spécificité pour mieux se projeter dans le futur. Elles savent que pour avoir une chance d'être quelqu'un dans un réseau urbain planétaire, il faut d'abord être quelque part.

Résonances entre valeurs, imaginaire et réel

Leurs maires ont découvert, après Bachelard, que "notre appartenance au monde des images est plus forte, plus constitutive de notre être que notre appartenance au monde des idées". Ils savent qu'une ville s'imaginaire en même temps qu'elle se construit.

Les tramways ne sont pas seulement des outils de transport efficaces, ils sont aussi de beaux objets peints aux couleurs vives, qui donnent envie de monter dedans. À Bilbao, chaque pont est une sculpture urbaine. À Lyon, c'est la lumière qui éveille l'imaginaire. Partout, la création d'un désir est recherchée.

La communication joue un rôle essentiel. On pourrait même dire qu'il y a dans toute stratégie urbaine une part de bluff. Pendant les longues années qui séparent le lancement d'un projet des premiers coups de pioche, tout ce qui peut être utilisé pour lui donner un semblant de réalité – maquettes, images, animations, présentations – est bon à prendre.

Ainsi, avec quelques années de retard sur les firmes industrielles, les villes ont découvert la force des marques, des slogans, des réputations. Elles essaient, sans toujours y parvenir, de devenir des concepts. Les projets urbains font partie de la communication.

Cohésion d'un groupe d'acteurs

Ce rôle croissant de la communication est évidemment lié à la nécessité et au souhait d'impliquer différents groupes d'acteurs, dont les citoyens.

Chaque ville invente sa gouvernance propre, adaptée à sa sociologie, à sa culture et à son histoire. Celle-ci se structure en général en plusieurs cercles : noyau restreint des décideurs, premier cercle des financeurs et des partenaires privilégiés, puis services techniques, relais d'opinions, et enfin société civile. Cette gouvernance se déploie en outre selon différentes formes – conseils en ligne, blogs, ateliers citoyens, gouvernance festive, récits urbains... –, dont la plupart échappent totalement au cadre institutionnel.

Remarques sur la "nouvelle doxa" de l'urbanisme stratégique

Sans avoir été encore officialisés, déjà ces principes constituent presque un nouveau corps de doctrine. "Les projets doivent désormais précéder le plan", affirmait récemment le secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme, Benoist Apparu.

Un changement de paradigme

Si ces principes s'énoncent facilement, leur application est un peu plus compliquée. Ils s'opposent d'abord, presque point par point, aux principes antérieurs, hérités de la Charte d'Athènes, et qui sont encore formidablement présents dans nos documents d'urbanisme : séparation des fonctions, liberté par rapport aux formes urbaines historiques, clonage de modèles urbains quasi universels.

Alors que la planification urbaine s'intéressait essentiellement à la forme des villes (le hard), l'urbanisme stratégique revendique la prise en compte des processus (le soft) de fabrication et d'appropriation de ces formes. Quant à la gouvernance, hier réduite au cercle restreint de quelques décideurs éclairés, elle devient une composante majeure du processus.

	Planification urbaine	Approche stratégique
Contexte	Extension, tabula rasa	Ville construite, respect de l'existant
Techniques dominantes	Béton, voiture	Techniques multiples, Cleantech
Champs d'intervention	Plan, infrastructures... communication	+ éducation, culture, économie,
Formes urbaines	Clonées	Adaptées, réinventées
Mise en œuvre	Aménagement, hard	+ Processus, soft
Décision	Cercle restreint	Jeu d'acteurs

Une complexité croissante

Deuxième difficulté : la notion d'approche globale étend le domaine de compétence de l'urbaniste à des champs nouveaux, comme la culture, l'éducation ou la communication, ce qui induit inévitablement des frottements avec les spécialistes de ces domaines. Ce faisant, l'urbanisme s'éloigne du champ rassurant des sciences dures (celles de l'ingénieur) pour s'aventurer sur le terrain plus mouvant des sciences molles.

Troisième difficulté : aucun des principes de la nouvelle doxa – et c'est ce qui fait son charme – n'est précis. La notion d'approche globale peut recouvrir différents niveaux d'application (voir plus haut). Celle de ville compacte contient plusieurs dimensions (densité, intensité, foisonnement). Celle de mixité des fonctions est bien moins précise que celle de séparation : quelle mixité ? à quelle échelle ? jusqu'où faut-il aller ? La gouvernance est par définition à géométrie variable. Quant aux notions d'imaginaire et de communication, elles ouvrent les portes à tous les fantasmes et donc à tous les dérapages.

Par rapport au modèle précédent, l'urbanisme stratégique "complique" donc simultanément dans plusieurs directions : le nombre de champs pris en compte, l'imprécision des concepts, le nombre d'acteurs, et le nombre d'échelles. Alors que la planification urbaine ouvrait la voie à la production en série, l'urbanisme stratégique impose, presque par vocation, un travail de dentellier.

La contrainte du temps et l'approche parallèle

Quatrième difficulté : la complexité rallonge les délais et l'on bute alors sur une autre limite qui est celle du temps politique et humain. Cette contrainte a obligé la plupart des villes stratégiques à prendre des libertés avec l'approche séquentielle de la planification, qui supposait que l'on ait défini des objectifs et un plan d'ensemble avant d'engager des projets.

L'approche stratégique, telle qu'elle est pratiquée par les villes les plus regardées, fait avancer en parallèle le Plan, les projets, la gouvernance, la communication, et même les finalités qui, bien souvent, s'affinent en marchant. Le concept, qui, dans une stratégie industrielle, précède la mise en œuvre, n'en est souvent ici que l'aboutissement, quand il parvient à émerger. La démonstration peut être faite aussi bien pour Bilbao, Copenhague ou Hambourg que pour Nantes ou Lyon. Chacune de ces villes a agi simultanément sur les différents fronts de la stratégie, et chacune dans un ordre différent (à Lyon, par exemple, le projet Velo'v a été engagé volontairement avant que ne soit défini un plan des pistes cyclables).

Approche parallèle

Cette démarche parallèle porte un risque évident de divergences entre les différents fronts de la stratégie. Il y a toujours un moment où les projets remettent en cause le

Plan, où la communication déclenche des attentes imprévues, où la gouvernance patine, où l'organisation traîne les pieds.

Une refonte des métiers et des organisations

Pour réduire ce risque, les villes stratégiques ont été amenées à revoir de façon significative leur organisation interne. Elles se sont dotées d'outils que l'on retrouve, sous des formes diverses, dans presque tous les cas. Ce sont, sur le plan humain, un noyau dur d'acteurs entourant le maire et une équipe dédiée à la stratégie. Ce sont, sur le plan de la méthode, des pratiques comme la formulation régulière de l'ambition, la production d'intelligence stratégique, la pédagogie du projet, et l'organisation de la gouvernance.

En somme, une approche stratégique ne peut fonctionner que si elle est tenue dans la durée par un petit groupe d'acteurs (élus et techniciens) dialoguant régulièrement, grâce à des outils appropriés, avec d'autres groupes d'acteurs. Ce dialogue joue le rôle d'un *contrat informel* qui évite à la stratégie de trop s'éloigner de ses ambitions initiales.

Une telle pratique a conduit à reconsidérer profondément le métier d'urbaniste. Hier dessinateur de plan, il doit à présent se muer en stratège, en intégrateur de concepts, voire en accoucheur d'utopies. Aussi les villes stratégiques ont-elles dû diversifier leurs recrutements, de manière à former des équipes pluridisciplinaires. Elles l'ont fait, souvent, dans le cadre de structures parallèles (SEM, agences d'urbanisme, délégations) leur donnant plus de souplesse que les administrations municipales. Et, bien évidemment, ces chevronnés de la stratégie ont eu quelques frottements avec les armées régulières.

Premier bilan

Commençons par le positif : le plus important est la démonstration, faite par certaines villes, qu'une stratégie audacieuse peut réellement modifier la trajectoire d'une cité.

Les villes à stratégies fortes ont réussi à améliorer, de façon parfois spectaculaire, leur attractivité générale, leur image, leur potentiel économique et la qualité urbaine de leur partie centrale. Elles figurent en tête des classements qui reflètent en partie les logiques d'implantation des entreprises et des particuliers. La capacité particulière des villes européennes à conduire des stratégies est reconnue par des études comparatives menées à l'échelle mondiale /3/. Elle leur permet de rivaliser, en terme d'attractivité et de rayonnement, avec des villes américaines ou asiatiques nettement plus peuplées. Certaines, notamment scandinaves, ont réussi à concilier rayonnement économique et performance écologique.

Parce qu'il s'est inventé en marchant, l'urbanisme stratégique a inévitablement commis quelques erreurs (projets

surdimensionnés, hyper-communication...) mais ce n'est pas l'essentiel. Sa principale limite reste la faiblesse de son impact sur l'évolution des formes urbaines. Pendant que les habitants des centres-villes gentryfiés redécouvrent les joies du vélo et du tramway, l'étalement continue de progresser et les populations satellisées en périphérie augmentent leur dépendance envers la voiture. Quant aux villes écologiquement exemplaires – Copenhague, Oslo ou Vancouver –, elles figurent aussi parmi les plus chères de leur catégorie.

Pour partie, les problèmes sociaux et environnementaux ont donc été délocalisés en périphérie, dans des territoires que les villes centre maîtrisent peu, ou pas du tout.

Ajoutons enfin que l'urbanisme stratégique tel que nous le pratiquons reste réservé aux pays riches, à haut niveau d'éducation et à faible natalité. Il n'est pas adapté à la demande de pays émergents qui devront accueillir trois milliards de nouveaux urbains d'ici trente ans.

Et demain ?

Le concept d'écométropole, produit de l'urbanisme stratégique, et que l'on retrouve désormais de Valence à Helsinki, ne doit donc pas être considéré comme un aboutissement, ni même comme un modèle. Il est plutôt une base de départ pour engager cette mutation que François Ascher qualifiait de troisième révolution urbaine /4/. Pour les villes, il ne s'agira pas seulement d'anticiper cette mutation, qui sera multiforme, mais de prendre position par rapport à elle, en l'utilisant pour imaginer de nouvelles formes (urbaines, économiques et sociales) et en refusant éventuellement certains de ses aspects.

On peut donc prédire, sans prendre beaucoup de risques, que l'urbanisme de demain devra être encore plus stratégique que celui d'aujourd'hui. En même temps, la qualité de l'espace urbain restera un enjeu essentiel, car elle se trouve, à de nombreux titres, au cœur des stratégies. C'est grâce à elle que l'on pourra attirer l'économie cognitive ou résidentielle, créer de la sociabilité ou organiser une meilleure compacité. C'est grâce à la magie des lieux que l'on pourra agir sur les flux.

Après un long détour par la stratégie, l'urbaniste reviendra donc à son premier métier, qui est de fabriquer de la ville. *L'urban planner*, nourri d'économie, de sociologie et de prospective, retrouvera l'*urban designer*. La différence – essentielle – est qu'il ne dessinera plus comme avant. Il redonnera à son geste un sens que la facilité, l'espace abondant ou la recherche du spectaculaire lui avaient fait perdre. Son métier sera de *donner forme* aux valeurs et aux choix renouvelés de la cité. | Jean Haëntjens

3/

Greg Clark et Paul Lecroart, "Métropoles globales : coopération ou concurrence", *Cahiers de l'IAU*, juin 2009.

4/

François Ascher, *L'Âge des métropoles*, L'Aube, 2009.