



UMR 5600 – CNRS
Environnement, Ville, Société

Rapport Final

LA PLANIFICATION SPATIALE ENTRE
STRATEGIES TERRITORIALES ET POLITIQUES
URBAINES :
QUELLES EVOLUTIONS POUR
LA PLANIFICATION URBAINE EN EUROPE ?

Franck SCHERRER (Dir. Scientifique)

SU 0400348 (A04-29)/UMR 5600/0713016

29 Février 2008

Equipe de recherche

Institut d'Urbanisme de Lyon (composante de l'UMR 5600 du CNRS) en partenariat avec l'Institut d'Urbanisme de Grenoble (UMR 5038) :

Responsable scientifique : **Franck Scherrer**, Professeur à l'Université Lyon 2, Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon, chercheur à l'UMR 5600 « Environnement, Ville, Société »,

Marc Bonneville, Professeur émérite à l'Université Lyon 2, (Institut d'Urbanisme de Lyon) chercheur à l'UMR 5600 « Environnement, Ville, Société »

Gilles Novarina, Professeur à l'Université Pierre Mendès-France Grenoble II, Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, chercheur au laboratoire « PACTE », UMR 5038

Florence Paulhiac, Maître de Conférences à l'Université Pierre Mendès-France Grenoble II, (Institut d'Urbanisme de Grenoble), chercheur au laboratoire « PACTE », UMR 5038

Roelof Verhage, Maître de Conférence à L'université Lumière Lyon 2 (Institut d'Urbanisme de Lyon), Chercheur à UMR 5600 « Environnement, Ville, Société »

Marcus Zepf, Professeur à l'Université Pierre Mendès-France Grenoble II, (Institut d'Urbanisme de Grenoble), chercheur au laboratoire « PACTE », UMR 5038

Table des matières

PARTIE I PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES	6
1. Problématique.....	7
3. Grille d'analyse	11
4. Contexte scientifique de la recherche.....	13
5. Méthodologie.....	14
6. Valorisation	15
PARTIE 2 SYNTHESE	17
PARTIE 3 ETUDES DE CAS EUROPEENNES	38
Etat des lieux et évolutions de la planification en Allemagne.....	39
Echelons de gouvernement territorial et programmation négociée.....	64
en Italie	64
La planification territoriale aux Pays-Bas : séparer l'élaboration des stratégies spatiales et la gestion des droits des sol	84
Spatial Planning and Territorial Coherence in the United Kingdom	105
Retour de l'expérience européenne sur la voie française	124

Fiche résumée

LA PLANIFICATION SPATIALE ENTRE STRATEGIES TERRITORIALES ET POLITIQUES URBAINES : QUELLES EVOLUTIONS POUR LA PLANIFICATION URBAINE EN EUROPE ?

Ce rapport de recherche a pour objet de mettre en valeur l'état et les tendances d'évolution de la planification urbaine dans 5 pays européens (France Allemagne, Pays-Bas, Italie, Royaume-Uni) sous l'angle, à la fois du renouvellement des outils et des méthodes de la planification spatiale, et des modalités d'articulation que l'on observe entre planification spatiale classique, démarches stratégiques des villes, développement des modes de faire du projet urbain, et transformation des modes de gouvernement urbain. En parallèle à cette élaboration d'un matériau mobilisable dans une démarche prospective, ce travail de recherche a permis d'établir un réseau de centres de ressources et d'expertise sur la planification urbaine en Europe, dont la première manifestation a été le colloque international « *A la recherche de la cohérence territoriale : la planification à l'épreuve du fait métropolitain dans le monde* » organisé au sein des XVIII^e Entretiens Jacques Cartier (décembre 05).

Nous avons voulu montrer qu'une telle comparaison est en mesure de saisir la capacité de la planification territoriale à tenir désormais trois rôles différents que l'évolution du cadre légal comme celle des pratiques au niveau local semble lui imposer désormais. Il s'agit de son rôle classique, c'est-à-dire **de produire de la cohérence entre les différentes démarches sectorielles**, mais aussi de sa capacité à **inscrire sur l'espace les stratégies de développement des villes**, et enfin, du **rôle de support d'un plus ou moins grand renouvellement des modalités de gouvernement urbain** dans le sens d'une participation, voire d'une co-production avec les acteurs de la société civile. Garant de la cohérence territoriale, programme stratégique, ou mode de « gouvernance », autant de combinaisons possibles mais aussi de risque d'éclatement ou de marginalisation de la planification urbaine dans les années à venir. A partir de ces hypothèses et d'une grille de lecture élaborée collectivement, la comparaison de l'état des lieux et de l'évolution de la planification métropolitaine dans cinq pays européens nous a amené à formuler deux modèles d'évolution alternatifs et prospectifs, qui représentent le résultat final de cette recherche. Le premier modèle de « complémentarité/intégration se caractérise par la traduction de la mise en cohérence territoriale dans un dispositif le plus intégré possible entre démarches stratégiques, arènes de décision métropolitaines et outils légaux de planification spatiale. On peut s'interroger sur le caractère prospectif de ce modèle et peut constater qu'il est soumis à de très fortes tensions liées au rééchelonnement de l'action

publique territoriale, et au potentiel d'innovation réel que représentent tant les démarches stratégiques ciblées, notamment sur le développement économique urbain, que le projet urbain .

Le deuxième modèle se distingue du premier sous l'angle du cadre politique et institutionnel par le caractère plus heurté, et moins linéaire des réformes de la planification. D'une manière générale, la référence au cadre national est beaucoup moins prégnante, et la diversité des situations métropolitaines locales l'emporte plus encore que dans les autres pays sur les évolutions nationales. on constate la concurrence élevée mais aussi asymétrique entre différents niveaux de gouvernement, se traduisant par une concurrence des arènes, mais aussi par une plus forte propension à développer des dispositifs plus ou moins formels de négociation entre ces arènes ainsi que la coexistence dans une logique tantôt de concurrence, tantôt d'empilement, tantôt d'ignorance réciproque de démarches stratégiques, de projets urbains, et de démarches de planification plus ou moins spatialisée, avec une relative indifférence quand au caractère légal ou réglementaire de tel ou tel dispositif au profit d'une logique d'efficience. La proposition d'une double voie d'évolution de la planification urbaine, en particulier à l'échelle des métropoles, en Europe de l'Ouest offre un cadre de référence à valider ou à réfuter en s'appuyant désormais sur la comparaisons d'études de cas locales, ce qui devrait se situer dans la suite logique de cette recherche.

PARTIE 1

PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES

1. Problématique

Pour dépasser le simple inventaire des particularités nationales, l'analyse de la nature et l'ampleur d'un éventuel renouvellement des méthodes de planification urbaine en Europe doit s'inscrire dans les modifications des rapports entre collectivités territoriales, Etat et acteurs privés¹. A travers l'Europe, des villes ont en commun de se construire en tant qu'acteur collectif, et désormais conçoivent et mettent en œuvre elles-mêmes des stratégies pour leur développement futur. Ces stratégies ont souvent un caractère sectoriel, mais peuvent aussi porter sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire². Les villes deviennent ainsi le moteur du développement d'un nouveau type de planification stratégique : celle-ci est tournée de manière prioritaire vers l'élaboration du programmes d'action tournée vers le développement économique, culturel et social et ce dans un contexte de concurrence (supposée ou réelle) de concurrence entre les grandes agglomérations à l'échelle européenne.

En même temps, l'on peut observer des réformes législatives (loi Solidarité et Renouvellement Urbain en France, Planning and Compulsory Purchase Act au Royaume Uni, révision du Wet op de Ruimtelijke Ordening aux Pays-Bas, loi Galasso, lois Bassanini et nombreuses lois régionales en Italie) qui visent à améliorer le fonctionnement du système de planification spatiale au sens classique, c'est-à-dire à travers l'élaboration, par les différents niveaux de collectivités territoriales, de plans qui visent à régler l'inscription sur le territoire des différents projets et programmes de transformations économiques et sociales, plans qui sont censés produire de la cohérence entre ces différentes actions de nature sectorielle. Les efforts pour renforcer les relations entre la planification spatiale et les démarches stratégiques commencent à faire l'objet de recherches ou d'analyses qui ont l'inconvénient d'être dispersées pays par pays. Les études comparatives sont encore très peu nombreuses, plus encore si elles impliquent plus de deux pays européens³. Pourtant ces mêmes pays européens se retrouvent aujourd'hui confrontés aux mêmes questions :

- Quel type de planification spatiale correspond aux besoins d'une société mondialisée, où l'organisation de l'espace en réseau devient une réalité incontournable, surtout dans les aires métropolitaines, défiant la classique organisation hiérarchique du territoire ?
- Quelle est la relation entre les démarches stratégiques des villes et la planification spatiale classique ? Peut-on parler de substitution, de concurrence, ou de complémentarité ?

¹ cf. P. Le Galès (2003), *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de Science Po.

² Cf à ce propos la distinction établie par Luigi Mazza entre plan stratégique et plan urbanistique stratégique (Mazza L. « Strategie et strategie spaziali », *Territorio*, 2000, N°13, pp 26-32.

³ Novarina G. *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos 2003

- Comment la planification spatiale s'articule-t-elle tantôt avec la démarche de projet, plus territorialisée, qui caractérise aujourd'hui la mise en œuvre de certaines politiques urbaines, tantôt la logique sectorielle qui reste encore dominante dans plusieurs domaines d'action collective urbaine (transport, santé, habitat, développement social des quartiers...) ?
- Quelle articulation entre les différents échelons territoriaux de planification, notamment dans les pays fédéraux (Allemagne) ou quasi-fédéraux (Italie) ? Peut-on observer le passage d'un système hiérarchique fondé sur des règles juridiques de compatibilité entre plans à un système fondé sur des coopérations entre niveaux et la coproduction de la planification ?
- Quelles évolutions du contenu même de la planification : accent mis sur les enjeux de développement, priorité donnée aux approches morphologiques, intégration des préoccupations environnementales et paysagères ?

Puisque la tendance à l'élaboration des stratégies territoriales des villes peut être observée d'une façon générale⁴ en Europe, notamment occidentale, il semble justifié d'aborder ces questions sous l'angle d'une démarche comparative afin de produire un premier état des lieux des tendances d'évolution, convergences et divergences entre les différentes modalités d'évolution contemporaine et à venir de la planification urbaine et territoriale en Europe.

Nous avons voulu montrer qu'une telle comparaison est en mesure de saisir la capacité de la planification territoriale à tenir désormais trois rôles différents que l'évolution du cadre légal comme celle des pratiques au niveau local semble lui imposer désormais. Il s'agit de son rôle classique, c'est-à-dire **de produire de la cohérence entre les différentes démarches sectorielles**, mais aussi de sa capacité **à inscrire sur l'espace les stratégies de développement des villes**, et enfin, du **rôle de support d'un plus ou moins grand renouvellement des modalités de gouvernement urbain** dans le sens d'une participation, voire d'une co-production avec les acteurs de la société civile. Garant de la cohérence territoriale, programme stratégique, ou mode de « gouvernance », autant de combinaisons possibles mais aussi de risque d'éclatement ou de marginalisation de la planification urbaine dans les années à venir.

L'examen des situations locales visera à identifier comment les acteurs locaux se sont positionnés par rapport aux enjeux de la planification et de ses périmètres.

⁴ W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels (2003), *Metropolitan governance and spatial planning*, London : SPON

- Comment émergent des capacités projectives de gouvernement public local autour de la planification territoriale ? La planification est-elle en mesure de légitimer des territoires ou ceux-ci ne seront-ils que de simples artefacts ?
- Quel rôle jouent les effets de territorialité dans la formulation des politiques d'agglomération ?
- Comment seront traitées les questions des marges périurbaines et les articulations entre les périmètres, où résident des enjeux majeurs ?
- Comment les acteurs de la planification parviennent-ils à articuler les échelles et les logiques entre les différents documents de planification qui doivent viser à produire une approche territoriale cohérente ?
- Comment, dans une partie des pays étudiés, s'articule la planification d'agglomération avec la planification à l'échelle provinciale ou régionale ?

Nous présentons ci-dessous de manière formalisée les hypothèses de recherches qui ont fait l'objet d'une large discussion entre membres français et collaborateurs étrangers de l'équipe de recherche, suivies de la grille d'analyse qui a guidé le travail d'études de cas (état des lieux et perspectives d'évolution) dans un objectif essentiellement comparatiste. Les unes et les autres sont des états provisoires qui ont déjà évolués depuis le travail effectif de recherche. Cette évolution est en partie retranscrite dans la synthèse des résultats qui suit cette partie.

2. Les hypothèses de recherche

- Les outils de planification spatiale ont connu, dans l'Europe occidentale, une profonde évolution. Hier, ils étaient considérés comme le mode dominant, normatif et légitime (même de façon purement formelle) d'encadrement de la croissance et de l'organisation urbaine et territoriale, ainsi que de programmation spatiale des grands équipements ; aujourd'hui, ils sont une des modalités possibles de l'action publique urbaine et territoriale, parfois mobilisés, parfois abandonnés, mis en concurrence par d'autres modalités comme les démarches stratégiques, les projets urbains ou des pratiques de négociation.

- On observe néanmoins un effort de renouvellement de la planification spatiale aux niveaux nationaux et locaux, qui a pu se traduire par de nouvelles lois ou la mise en œuvre des nouveaux outils de planification *territoriale* (France, Grande-Bretagne, Pays-Bas), mais ce n'est pas le cas partout. Quoi qu'il en soit, on ne peut plus se contenter d'analyser la seule transformation des dispositifs légaux : Il est artificiel d'analyser séparément les processus locaux de décision et la mise en œuvre des nouvelles lois. A travers l'analyse des stratégies choisies par les acteurs pour se mettre en conformité avec les nouveaux dispositifs de planification territoriale, de leurs rapports au cours du processus de planification, des évolutions qu'ont pu connaître de ce fait les systèmes d'acteurs locaux, il s'agit de mieux comprendre ce qui se construit à travers la mise en œuvre des nouvelles lois sur la planification territoriale, et plus généralement les tendances d'évolution de la planification urbaine en Europe.

- Les questions qui se posent à propos de l'évolution de la planification territoriale dans les villes européennes concernent aussi la tension entre décentralisation et coopération métropolitaine. La décentralisation augmente la compétition entre collectivités locales ; en même temps, la coopération au niveau métropolitain est de plus en plus importante pour s'affirmer dans l'économie mondialisée. La planification spatiale qui a toujours eu la vocation de créer de la cohérence entre des différentes politiques sectorielles, opère désormais dans ce champ de tension, entre dynamiques endogènes (acteurs collectifs locaux, identité, développement local) et diffusion de modèles d'action mondialisé sous forme de bonnes pratiques.

- Dans la situation actuelle, au lieu de réguler le développement urbain, le secteur public essaie de plus en plus de stimuler ce développement. D'une part, on est passé d'un type de planification qui était avant tout *plan-led* (basée sur des plans spatiaux) à un nouveau type désigné comme *project-led* (basée sur des projets). D'autre part, les villes développent des stratégies de développement territorial. Ces stratégies ont souvent un caractère sectoriel, mais peuvent aussi porter sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

- Les villes deviennent ainsi le moteur du développement d'un nouveau type de planification stratégique, à travers l'élaboration de programmes d'actions tournés vers le développement économique, social ou culturel dans un contexte de concurrence/coopération entre les grandes agglomérations à l'échelle européenne. Ces stratégies de développement métropolitain traduisent des choix qui ne sont pas à priori spatiaux, mais qui n'en ont pas moins des conséquences territoriales ; Elles expriment des choix collectifs, présupposent l'existence d'un certain degré de gouvernement au niveau métropolitain ; elles nécessitent aussi des relations formelles ou informelles entre les différents niveaux de gouvernement du territoire, du quartier à la région en passant par la commune, l'agglomération, le département ou la province, ce à travers un renouvellement des pratiques de négociation et de participation.
- Pour ces raisons, les stratégies de développement métropolitain et les nouvelles pratiques de négociation se situent toutes deux à l'articulation entre planification territoriale et gouvernements urbains. Ainsi, elles offrent une entrée pertinente pour analyser cette articulation, la façon dont elle se construit dans des processus décisionnels et la mesure dans laquelle elle répond aux besoins des métropoles européennes.

3. Grille d'analyse

Nous avons souhaité nous doter d'une grille d'analyse simple qui traduise ces hypothèses tout en laissant la plus grande latitude à l'étude des différentes situations nationales. Cette grille est particulièrement destinée à permettre la comparaison entre études de cas.

La représentation schématique ci-dessous distingue deux catégories de mise en contexte de la planification urbaine : Les conditions endogènes que représentent les dynamiques territoriales propres à chaque métropole ; les conditions exogènes propres à chaque contexte national, qu'elles soient plus ou moins coercitives (nouvelle loi...), incitative (guidance...), voire permissives.

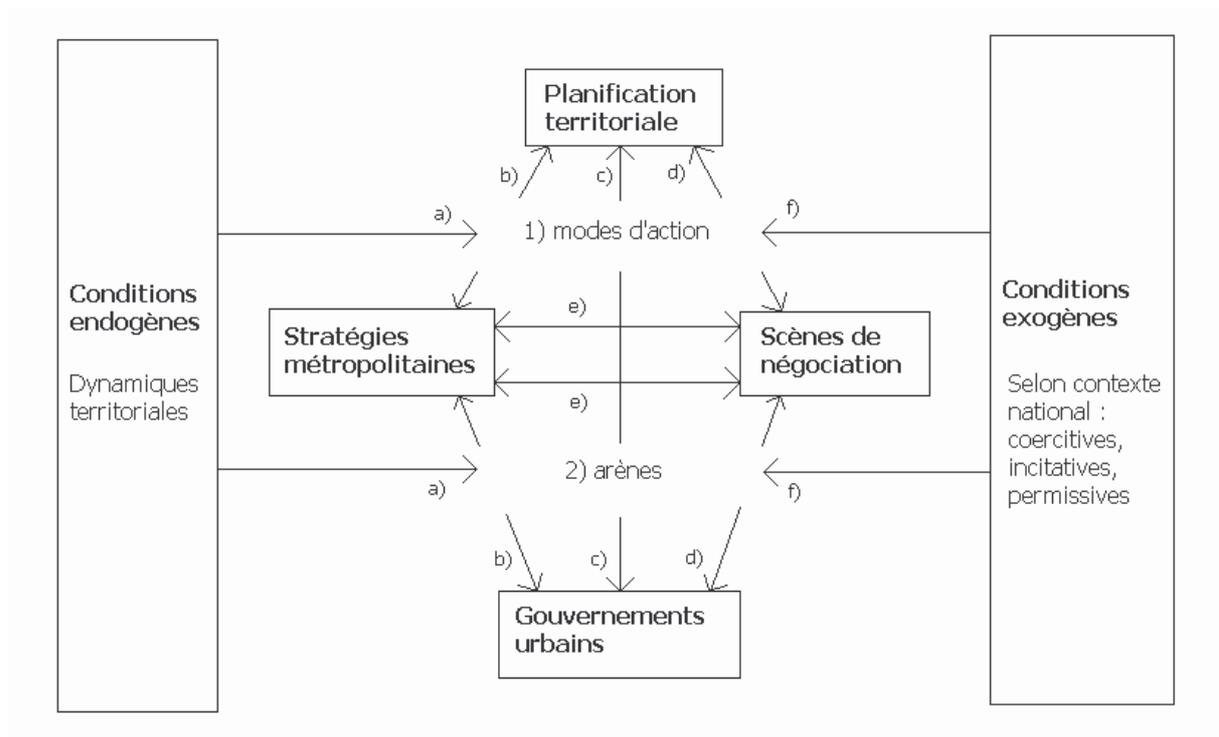
L'objet principal se compose de quatre éléments :

- La planification territoriale : La planification territoriale est l'activité publique qui vise à maîtriser, influencer ou mettre en cohérence les différentes dynamiques territoriales à travers des plans spatiaux.
- Les gouvernements urbains : Structure publique de gouvernance, élue au suffrage direct ou indirect, avec certaines compétences allouées par la loi ou en délibération par des collectivités locales participantes.

- Les stratégies de développement métropolitain : stratégies des villes (exprimées dans des documents de planification ou autre part) visant à guider le développement de la métropole sur des thématiques spécifiées (souvent économiques, mais également culturelles, sociales, environnementales ou autres).
- Les scènes plus ou moins formelles de négociation directe entre différents niveaux institutionnels comme entre acteurs publics et privés, voire la société civile.

Tout cela est représenté dans la figure 1. Ce schéma nous permet de décomposer la question centrale en questions de recherche. Puisque ce qui nous intéresse sont les relations entre les différents éléments, nos questions se concentrent sur les « flèches » dans le schéma. A chaque flèche correspond un questionnement. Les questions ainsi identifiées servent de grille d'analyse.

Figure 1 Grille d'analyse schématique



1. Modes d'action

- a) Quelles caractéristiques du territoire (dynamiques territoriales) ont une influence directe sur les choix de développement territorial et à travers cela sur la planification territoriale et sur les stratégies métropolitaines ?

- b) Comment les documents de planification sont-ils pris en compte dans l'élaboration des stratégies de développement métropolitain et vice versa ?
- c) Quels documents de planification territoriale sont élaborés par quelle structure de gouvernement ?
- d) Est-ce que de nouvelles scènes de négociation autour de la planification territoriale se créent, et si oui, quelles formes prennent-elles ?
- e) Quels sont les enjeux identifiés dans les stratégies de développement métropolitain et quel est leur lien avec des scènes de négociation manifestes ?
- f) Il y a-t-il des nouveaux dispositifs de politiques territoriales introduits dans des initiatives législatives récentes ? Quelle mode d'action promeuvent-ils ? Introduisent-ils de nouvelles marges de libertés pour les acteurs locaux ?

2. Arènes

- a) Comment les dynamiques territoriales sont-elles reflétées dans les structures formelles et informelles de gouvernance urbaine (pointage des pouvoirs, rôles et compétences de chacun) ?
- b) Comment les structures de gouvernement urbain se mobilisent-ils pour l'élaboration des stratégies métropolitaines ?
- c) Quels acteurs sont impliqués dans l'élaboration des documents de planification territoriale et dans quelles configurations ?
- d) Quelles sont les possibilités pour les gouvernements urbains de s'engager dans des scènes de négociation « ad hoc » autour de thématiques ou enjeux précises ?
- e) Quelles scènes de négociation peuvent être porteuses des stratégies de développement métropolitain, qui est impliqué dans ces scènes et quel est leur statut ?
- f) Il y a-t-il des initiatives législatives récentes visant à modifier les structures de gouvernance urbaine ? En quoi ont-elles modifié le paysage institutionnel ?

4. Contexte scientifique de la recherche

Ce rapport de recherche s'inscrit dans la continuité de programmes de recherche antérieurs :

- Un programme de recherches comparées mené sur la France et l'Italie à l'initiative des Instituts d'Urbanisme de Grenoble et de Lyon, en relation avec le Dipartimento Territorio du Politecnico di Torino et le Dipartimento Pianificazione et Architettura du Politecnico di Milano⁵.

⁵ Ce programme a notamment donné lieu à la publication de Novarina G. *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos 2003

- Le projet de recherche « *Nouveaux dispositifs de planification territoriale et gouvernements urbains* », mené pour le compte de la Région Rhône-Alpes par l'Institut d'Urbanisme de Lyon (équipe de l'UMR 5600 « Environnement, Villes, Sociétés »), en collaboration avec le laboratoire « Territoires » (UMR 5038) de Grenoble ainsi que le réseau régional des Agences d'Urbanisme dans le cadre de son programme de recherche « Thématiques prioritaires ».
- Il bénéficie également d'un travail de mise en commun dans le cadre de l'APERAU avec des travaux de recherches similaires menés notamment par l'Institut d'Urbanisme de Lille et l'Institut d'Aménagement Régional d'Aix-en-Provence. Il permet ainsi de construire la situation de référence française soumise à comparaison qui est demandée dans le présent appel d'offre pour le thème « planification ».

5. Méthodologie

Ce travail de recherche s'est appuyé en premier lieu sur un partenariat entre l'Institut d'Urbanisme de Lyon et l'Institut d'Urbanisme de Grenoble ainsi que leurs unités de recherche de rattachement (respectivement l'UMR 5600 et l'UMR 5038 du CNRS). L'Originalité du dispositif de recherche repose sur un travail coopératif entre des chercheurs confirmés qui dispose chacun d'une expertise et d'un réseau scientifique, sur le thème de la planification, des politiques et stratégies urbaines, dans un pays de la Communauté Européenne. Ce dispositif permet de mener la démarche comparative sur 5 pays différents : l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume Uni.

La méthodologie employée repose sur trois éléments :

1. L'élaboration de la grille d'analyse à partir de la littérature sur l'émergence de nouveaux modes de gouvernance territoriales⁶ et des travaux sur l'évaluation de la planification spatiale⁷ ;

⁶ D. Harvey (1989), From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, vol. 71 B, n° 1, pp. 3-17 ; P. Le Galès (1995), Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, PP. 57-95 ; B. Jouve, C. Lefèbvre (1999), De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe, *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, pp. 835-853.

⁷ P. Healey (1997), *Collaborative planning : making places in fragmented societies*, London : Macmillan ; P. Healey, A. Khakee, A. Motte, B. Needham, (eds.) (1997), *Making strategic spatial plans : Innovation in Europe*, London, UCL Press; Various authors (1997), *Environment and planning b: Planning and design*, vol.

2. La mobilisation de leurs réseaux scientifiques académiques et d'expertise de chaque pays par les différents chercheurs rassemblés dans l'équipe, afin de produire une monographie par pays sur la base de la grille d'analyse ;
3. La mise en commun et l'analyse des résultats par le biais d'une méthode de comparaison intégrée

Etablir la grille d'analyse qui permette la conduite d'entretien auprès d'experts de différents pays ainsi que la synthèse de la littérature disponible a demandé un important effort de mise en commun et de production collective. Il en est de même pour la production de la synthèse comparative. Nous avons pu bénéficier de ce point de vue de la constitution d'une équipe de chercheurs francophones qui avaient déjà l'habitude de travailler ensemble sur d'autres sujets et qui bénéficiaient d'une proximité professionnelle (tous chercheurs en Institut d'Urbanisme) et spatiale.

6. Valorisation

La modalité la plus importante de valorisation des résultats de cette recherche a été la présentation collective et individuelle des études de cas et de la synthèse comparative ainsi que de leur mise en débat lors d'un colloque international dont l'objet était une comparaison plus large encore des enjeux de la planification métropolitaine, puisqu'elle englobait également l'Amérique du Nord.

Il s'agit du colloque des XVIII^e entretiens Jacques Cartier organisé par l'Institut d'urbanisme de Lyon (Lyon 2) et l'Institut d'urbanisme de Montréal (Université de Montréal) à Lyon les 5 et 6 décembre 2005 et intitulé *A la recherche de la cohérence territoriale : la planification urbaine à l'épreuve du développement métropolitain dans le monde.*

Ses responsables scientifiques étaient Jean Frébault, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, Alain Caron du Ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec, Marie-Odile Trépanier, professeure à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal et Franck Scherrer, Professeur à l'Université Lyon 2, Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon.

24, special issue on performance of spatial plans in the Netherlands; P. Allmendinger, M. Tewdwr-Jones (2000), New labour, new planning ? The trajectory of planning in Blair's Britain, *Urban Studies*, vol. 37, n° 8, pp. 1379-1402..

Ce colloque international organisé par deux instituts d'urbanisme, avec le soutien de nombreux partenaires⁸, a regroupé environ 200 participants venant d'Europe et d'Amérique du Nord. Cette confrontation intellectuelle sur l'état et l'évolution de la planification métropolitaine répondait à des interrogations communes entre l'Europe et l'Amérique du Nord sur le sens de ce renouveau de la planification territoriale à l'échelle des grandes métropoles. Les schémas deviennent-ils une forme concurrentielle de gouvernement urbain lorsque ses formes institutionnelles sont instables ou en mutation (fusion puis défusion communale au Québec) ? N'y a-t-il pas au contraire une redondance inutile entre nouvelles autorités d'agglomération, planification urbaine et projet urbain (en France notamment) ? Le développement très rapide des démarches stratégiques ne met-il pas au second plan la question de la cohérence spatiale et physique du développement urbain ? La coopération des acteurs publics et privés a-t-elle encore besoin du support de la démarche planificatrice ? Gouverner la ville par la planification, par le contrat, par le partenariat public/privé, par la participation de la société civile, concurrence ou complémentarité ? Telles ont été les principales questions traitées pendant ces deux jours.

Ce colloque s'est voulu résolument comparatif. Il a permis de rendre compte des résultats inédits de plusieurs programmes de recherche comparative sur le renouvellement de la planification urbaine dans les aires métropolitaines. Il a bénéficié de l'apport de ce programme de recherche en permettant d'utiliser la grille de lecture comparative élaborée pour les pays européens pour analyser la situation à Montréal et Toronto. Ce dispositif contraignant a été particulièrement efficace dans la construction d'une dynamique propre au colloque et a permis une réelle confrontation de l'expérience et des points de vue des chercheurs et des professionnels en charge de la planification urbaine dans ces différents pays. Le principal résultat de ce colloque a été la discussion d'un modèle d'évolution comparatif des trajectoires d'évolution de la planification urbaine d'un rôle normatif d'encadrement du droit du sol et de programmation des infrastructures urbaines vers celui d'un rôle de mobilisation stratégique multi scalaire et multi acteurs, avec toutes les limites que l'évolution du cadre institutionnel et la difficile émergence d'une gouvernance métropolitaine imposent aujourd'hui.

⁸ Le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) du Ministère de l'Équipement, la Région Rhône-Alpes, le CERTU, le Grand Lyon, la Ville de Montréal, la Communauté Métropolitaine de Montréal, la Ville de Québec, la Communauté Métropolitaine de Québec, le Ministère des affaires municipales de la Province du Québec

PARTIE 2

SYNTHESE

Introduction

L'approche comparative des mutations contemporaines de la planification spatiale en Europe fait déjà l'objet d'une littérature importante, voire foisonnante, principalement anglo-saxonne, dont le rythme de publication s'est accéléré depuis une dizaine d'année. Même si cette littérature scientifique est largement fournie en monographies urbaines et régionales multipliant ainsi les contributeurs, un certain nombre de pivots éditoriaux indiscutables apparaissent de manière récurrente : P. Hailey, A. Thornley, et P. Newman, en Grande-Bretagne, A. Faludi et W. Salet aux Pays-Bas, L. Albrechts en Belgique, A. Balducci en Italie, K. Künzmann en Allemagne et Alain Motte en France sont tous issus du champ des « planning studies » ou des « urban studies ». Alain Motte a déjà balisé ce champ et ses principaux apports théoriques dans une bibliographie commentée très complète sur la planification stratégique spatialisée en Europe⁹, à laquelle nous renvoyons le lecteur pour son caractère exhaustif.

Nous rappellerons, dans un premier temps, de cette synthèse les leçons essentielles que l'on peut tirer de cette littérature incontournable. Pour autant ce corpus se caractérise par quelques traits communs dont nous avons essayé de nous démarquer dans ce présent rapport. Le premier trait caractéristique de cette production territoriale est la domination d'ouvrages collectifs multipliant les études de cas nationales, régionales ou locales, dont la cohérence tient plus souvent d'une convergence de certains constats, voire d'une typologie un peu formelle de questionnement, que de la déclinaison d'une grille de lecture commune problématisée. Il existe bien sûr une dimension théorique voire modélisatrice des nouvelles figures de la planification territoriale en Europe, dont la plus connue est celle du « Collaborative planning » développé par P. Healey. Pour autant ces apports théoriques se divisent en deux directions qui ne sont pas nécessairement convergents : la première, que l'on peut qualifier d'externaliste, se rattache globalement à la sociologie politique, et considère les nouvelles démarches de planification principalement comme un descripteur de mutations institutionnelles, en particulier de la mise en place de mode de gouvernance métropolitaine. La seconde, internaliste, s'attache principalement à développer un point de vue normatif sur l'amélioration et la stabilisation des nouveaux modes de faire de la planification territoriale. Rappelons ici que notre position qui considère la planification métropolitaine dans la diversité de ces rôles contemporains, mise en cohérence des différentes politiques publiques sectorielles, capacité à inscrire sur l'espace les stratégies de développement des villes, et de support d'un plus ou moins grand renouvellement des modalités de gouvernement urbain se situe à l'articulation de ces deux courants.

⁹ MOTTE, A, 2007 - *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Ed. PUCA/CERTU

1. Les apports de la littérature scientifique sur la planification métropolitaine en Europe

La question métropolitaine n'est pas nécessairement au centre des travaux sur les mutations de la planification spatiale en Europe, même si l'émergence de grandes régions urbaines à la fois comme échelle, enjeu et arène est une question souvent traitée. Pour l'essentiel, on peut en regrouper les principaux enseignements autour de trois questions :

1.1 La planification spatiale est-elle encore un mode pertinent pour traiter des enjeux de développement à l'échelle métropolitaine ?

Les résultats modestes de l'application de la planification traditionnelle (plans d'occupation des sols et schémas directeurs en France, *piani territoriali* et *piani regolatori* en Italie, *structure plans* et *local plans* en Angleterre...) conduisent à un doute largement partagé sur sa capacité à traiter des enjeux actuels de développement urbain. Ces outils de planification ont en effet été inventés pour organiser la croissance économique et démographique des agglomérations d'une part, pour établir des équilibres entre densités de constructions et niveau d'équipements publics de l'autre. Ils apparaissent nettement moins adaptés lorsqu'il s'agit de gérer la transformation de régions urbaines déjà largement construites dans une perspective de requalification ou de renouvellement des tissus existants, de rééquilibrage entre les différents modes de déplacements et de meilleure prise en compte des préoccupations environnementales et paysagères.

D'une manière générale on observe que, depuis une vingtaine d'années, la planification territoriale par le haut et à des échelles un peu larges, a perdu une bonne part de son crédit dans nombre de pays européens (Royaume-Uni, Italie, Espagne, Pays-Bas, voire Allemagne), en raison de son formalisme et de son inefficacité à traiter les questions urbaines ou à promouvoir des projets. Au cours des années 1980-1990, elle a souvent été remplacée par des démarches stratégiques dans lesquelles le projet a pris le pas sur le plan, et par le développement de démarches partenariales qui se construisent entre les acteurs locaux concernés, par le bas plutôt que le haut. A partir du début des années 2000, l'heure est plutôt au renouvellement des outils de planification. On peut citer à ce propos le cas de la France avec la volonté de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain d'intégrer la démarche de projet dans les outils de planification (plan local d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale). L'on peut citer aussi le cas de nombreuses régions italiennes (Toscane, Ligurie et dans une moindre mesure Piémont) dont les législations cherchent à dissocier, à l'intérieur même du plan d'urbanisme, *piano di struttura* et *piano operativo*. L'on peut enfin citer le

cas de l'Angleterre qui cherche à fixer un cadre territorial de référence pour les plans locaux grâce à la production à l'échelle régionale de guides, qui peuvent avoir un caractère sectoriel ou territorial.

Par ailleurs, on assiste à la recherche de nouvelles articulations entre documents de programmation sectorielle (plans de déplacements urbains, programmes locaux pour l'habitat, schémas de développement de l'équipement commercial en France, guides de nature diverse en Angleterre, plans de mobilités ou plans paysagers en Italie) et plans territoriaux. Ces articulations ne peuvent plus être fondées sur des simples règles juridiques de compatibilité mais doivent permettre une négociation entre acteurs publics et privés et favoriser un enrichissement progressif de ce que les italiens appellent le processus de planification (*piano processo*).

1.2 Les stratégies territoriales comme modalité de gouvernance des villes ?

Sous l'influence de l'accroissement du rôle des structures de gouvernance supra-nationale et des effets de la mondialisation, la position des Etats-nations change. En même temps, ces développements influencent la position des collectivités territoriales, qui se trouvent de plus en plus en compétition pour attirer des investissements privés d'un caractère « *foot-loose* ». En résultat, les relations horizontales entre collectivités territoriales et acteurs privés, ont tendance à se substituer aux relations verticales entre les différents échelons de gouvernement du territoire.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ces évolutions ont comme conséquence une transformation du rôle et des missions du secteur public : l'Etat comme les collectivités locales interviennent de moins en moins en tant que producteurs directs de l'espace urbain, et se contentent de plus en plus de créer les conditions à respecter par les acteurs privés ou para-publics qui produisent cet espace¹⁰. Au lieu de « réguler » le développement urbain, le secteur public essaye de plus en plus de « stimuler » ce développement¹¹. Cela conduit les collectivités locales, notamment les villes, à développer des stratégies de développement territorial. En même temps, cela conduit à un type de planification qui a été désigné comme *project-led* (basée sur des projets). La planification classique était quant à elle avant tout *plan-led*.

L'émergence de cette nouvelle planification au sein des villes présuppose quelques conditions de base, telles l'existence d'un certain degré de gouvernement urbain avec une véritable capacité de régulation et de décision ; la construction de consensus locaux sur les enjeux importants et de mécanismes de solidarité ; l'association des acteurs locaux, privés et publics, autour de ces

¹⁰ Goldsmith, M. (1993), Local Government, in: R. Paddison et al. (eds.) *International perspectives in Urban Studies I*, Glasgow: University of Glasgow.

¹¹ Healey, P. (1997), The revival of strategic spatial planning in Europe, dans: P. Healey, A. Khakee, A. Motte, B. Needham, *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*, London: UCL Press.

enjeux, et la construction d'un leadership ; le développement des relations entre les niveaux de gouvernement du territoire du quartier à la région en passant par la commune, l'agglomération, le département ou la province, ce à travers un renouvellement des pratiques de négociation et de participation.

Ces conditions sont inégalement réalisées dans les différents pays et dans les différentes régions voire les agglomérations au sein d'un même pays. Certaines villes n'affichent pas de tradition, ni de forte volonté de planification, alors que d'autres disposent déjà d'acquis en la matière. La construction d'une gouvernance métropolitaine peut passer par la mise en place de nouvelles institutions à l'échelle de l'agglomération (cas de la France) ou par l'établissement de contrats de nature diverse (conférences de services, accords de programme, programmes complexes en Italie). L'accent peut être mis sur la coopération entre institutions publiques ou sur la recherche de partenariat entre sujets publics et privés¹². Pourtant, dans tous les cas des initiatives sont prises pour rechercher des consensus locaux autour de stratégies permettant aux villes de se positionner en tant qu'« acteur collectif »¹³ capable de mettre en place des stratégies de développement territorial.

1.3 Existe-t-il de nouveaux territoires de la planification urbaine ?

D'une façon générale, on peut observer une ambition ancienne des gouvernements nationaux qui consisterait à couvrir le territoire par un quadrillage susceptible de maîtriser son ensemble, même si les collectivités locales sont aujourd'hui les principaux dépositaires de cette compétence. Les pratiques observables sur le terrain montrent que le découpage des territoires obéissent à des logiques locales souvent très éloignées des modèles prévus par le niveau national. La « fabrique » des territoires de la planification ne correspond pas souvent aux logiques de cohérence qui étaient appelées par le législateur, mais emprunte des voies complexes : celle des jeux politiques locaux, des cooptations et des exclusions, celle des oppositions entre intérêts économiques et sociaux, celle des refus de se placer sous la domination des grandes villes et d'échapper aux restrictions d'urbanisation.

Par ailleurs, la multiplication des échelles institutionnelles de gouvernance territoriale dans les pays européens promeut l'émergence d'un territoire d'articulation des acteurs et des politiques qui correspond peu ou prou à l'échelle métropolitaine. Pour autant sa formalisation est très contextualisée aussi bien sur le plan géographique qu'institutionnel, selon les pays. Généralement, le point de vue normatif du territoire pertinent de la planification qui reste un fait de croyance très

¹² Balducci A. « Le nuove politiche della governance urbana », *Territorio*, 2000, N°13, pp 7-146.

¹³ P. Le Galès (2003), *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de Science Po.

présent dans le discours réformateur en France jusqu'à ces dernières années (de la réforme de l'intercommunalité de la Loi de 99 à la loi SRU de 2000) et peu partagé en dehors, sinon dans la sphère de l'expertise technique. L'échelle montante de la planification métropolitaine contribue essentiellement, pour l'instant, à rendre visible des dynamiques endogènes et exogènes à l'œuvre dans le fait métropolitain européen, donc de l'expression de stratégies territoriales partageables par les acteurs, tout en se proposant aussi comme une arène d'équilibre précaire du champ de forces de la gouvernance multi niveaux.

Au final, on peut retenir une double leçon sur le sens de l'évolution de la planification métropolitaine en Europe. La première porte sur la portée de l'**innovation** que représente le passage de la planification spatiale traditionnelle à la planification stratégique. Ce passage reflète surtout celui d'une pluralisation des modes d'action collective. Si hier la planification spatiale était le mode dominant, normatif et légitime d'encadrement de la croissance, de l'organisation urbaine et de programmation spatiale des grands équipements, la planification n'est plus aujourd'hui qu'une modalité possible de l'action publique urbaine, mobilisé ou laissé pour compte selon la valeur momentanée que les acteurs publics métropolitains apportent à sa portée incitative, et généralement mis en concurrence avec d'autres modes d'action que sont les démarches stratégiques spatialisées ou non et les projets urbains.

La seconde leçon porte sur la mesure réelle du renouvellement de la planification spatiale en général et métropolitaine en particulier. Celle-ci ne peut plus se mesurer seulement au rythme et à la portée des transformations du cadre légal et institutionnel de la planification spatiale qu'on pu ou non connaître tel ou tel pays dans la période récente. Elle se mesure essentiellement aux capacités d'accommodement des acteurs locaux pour adapter ou s'adapter à ces changements institutionnels et législatifs ou au contraire pour accommoder les outils non renouvelés de la planification spatiale aux recompositions locales de l'action collective. Parmi ces recompositions, on retiendra notamment :

- La tension entre les mouvements de fond de décentralisation ou de relocalisation des niveaux de décision qui vient augmenter de degré de concurrence entre territoires de l'action et la coopération métropolitaine qui paraît un préalable indispensable au déploiement de stratégies crédibles dans une économie mondialisée. Cette tension renouvelle ce que l'on entend par la mise en cohérence planificatrice.
- Les stratégies de développement territorial se sont développées comme une modalité incontournable de l'action à l'échelle métropolitaine, sauf qu'elles sont généralement à la recherche d'un gouvernement métropolitain qui n'en finit pas d'émerger sous une forme stabilisée dans le contexte des villes européennes.

- En attendant, l'échelle métropolitaine se construit comme une arène plus ou moins formalisée de négociation dans un contexte de gouvernance multi niveaux, arène dont la planification métropolitaine peut être, parmi d'autres plans d'action possible, un support privilégié, avec de fortes variations selon les situations locales.

2. L'évolution de la planification urbaine en Europe : les tendances internes

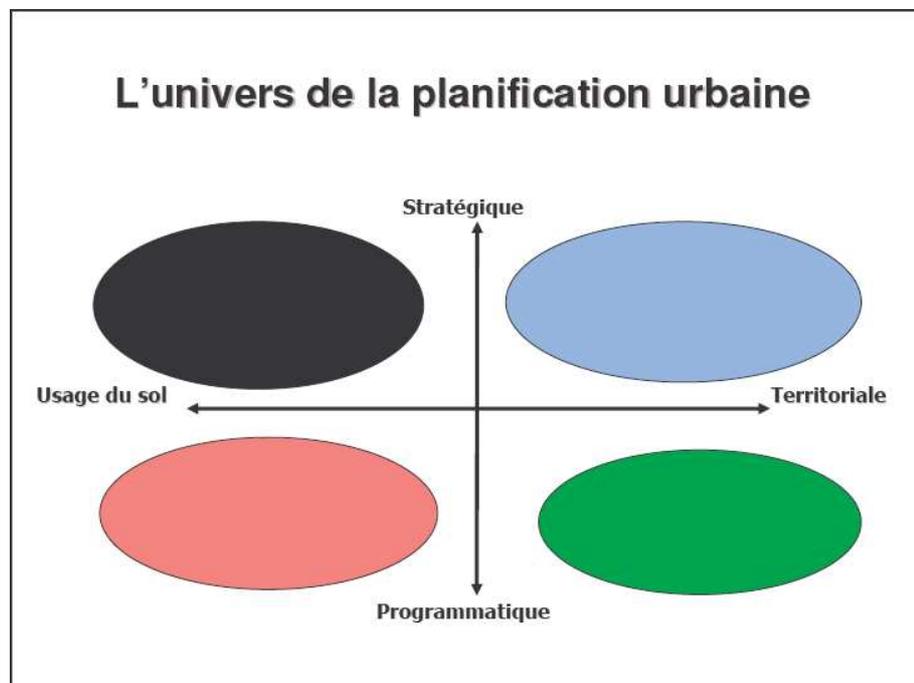
Comme nous l'avons déjà développé, la planification urbaine comme mode d'action collective dans les villes et les états européens a rempli concomitamment ou successivement des rôles très variés : cadre juridique fixant la destination générale ou particulière de l'usage du sol, plan d'action programmatique des grandes fonctions urbaines, outil de mise en cohérence des politiques sectorielles à l'échelle d'un territoire urbain ou métropolitain, modalité de traduction territoriale de stratégies de développement économiques, sociales, culturelles, environnementales... Cette étonnante polyvalence d'emploi dans l'action collective urbaine nous oblige à envisager l'univers de la planification comme multidimensionnel. Le souci de la comparaison internationale primant ici sur la finesse d'analyse, nous en proposons une représentation simplifiée, à coup sûr caricaturale et perfectible. A partir de cette représentation de l'univers fonctionnel de la planification, nous proposons de donner une première mesure des trajectoires d'évolution internes au systèmes nationaux de planification urbaine qui traduise en particulier les transformations introduites par les réformes légales qu'ils ont pu connaître (France, Pays-Bas, Angleterre) ou sinon les évolutions d'usage constatées par la littérature (Italie, Allemagne).

La représentation schématique de l'univers de la planification urbaine en Europe est construite à partir de deux axes polarisés chacun par un couple fonctionnel. Ces pôles répondent aux définitions suivantes :

- la planification de **l'usage du sol** correspond à la fonction traditionnelle formelle et normative de la production d'un document opposable dictant la destination générale et spécifique du sol sous la forme d'un pavage exhaustif assorti d'un règlement ; Il correspond à la définition habituelle de la planification spatiale en français ou du physical planning en anglais ;
- à l'opposé sur le même axe, la planification **territoriale** correspond à un plan d'action qui est spécifiquement développé à une échelle ou dans un périmètre qui est défini ad hoc, considéré comme pertinent pour les enjeux qui sont à traiter par l'action collective. Elle ne s'accompagne pas nécessairement de la production d'un document

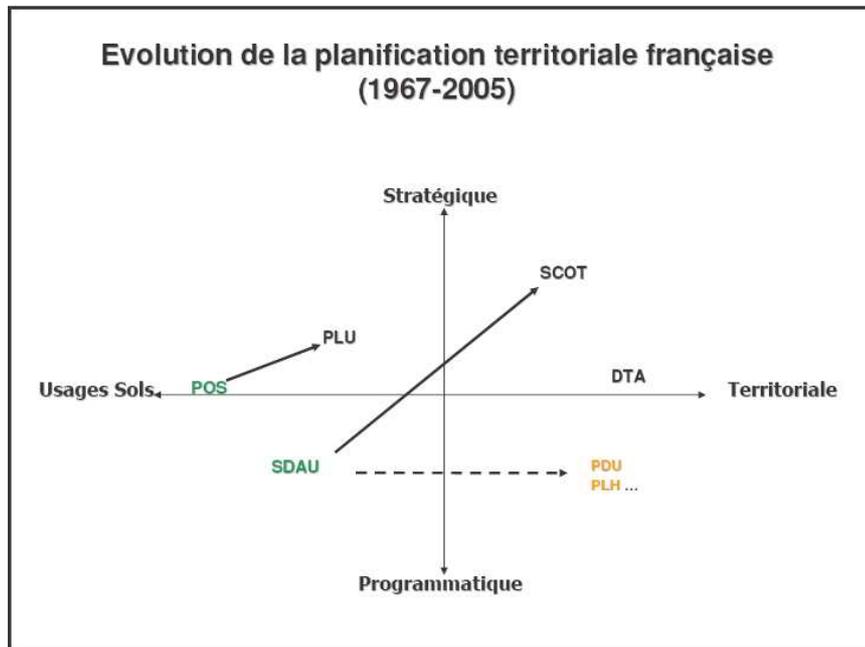
cartographique, si ce n'est pour imagier l'expression spatiale de projets urbains, sans soucis de pavage exhaustif ni de portée légale directe si ce n'est de façon résiduelle ;

- Le second axe de polarisation repose sur une hypothèse plus complexe. Traditionnellement la planification sectorielle (transport, logement, équipements publics, environnement, etc.) s'oppose dans l'univers classique de la planification rationnelle au physical planning. Ici ce n'est pas une logique d'opposition qui prédomine puisqu'on peut qualifier certains outils de planification sectorielle « new look » comme les PDU ou les PLH en France comme comprenant une dimension stratégique. En revanche, il perdure dans certains types d'outil de planification urbaine contemporains une dimension **programmative**, qui s'articule d'ailleurs bien avec les modes de faire du projet urbain. Il s'agit ici de distinguer deux modalités différentes de traduction à l'échelle métropolitaine de politiques urbaines de développement social, économique et environnementale, soit en privilégiant la forme de l'élaboration d'une vision globale, intersectorielle et mobilisatrice (dite **stratégique**) soit en renouvelant l'exercice classique de la programmation d'équipements collectifs dans une logique de planification négociée et territorialisée.



Ces différents champs définis à l'intersection des pôles contemporains de la planification urbaine n'ont pour seul objectif que de baliser dans un souci de clarification la pluralisation des modes de faire de la planification contemporaine. Il ne s'agit en aucune mesure de nouvelles définitions essentialistes, mais, au-delà des dénominations elle-même, de repérer le sens des

évolutions en cours dans les pays européens étudiés, et surtout de montrer qu'elles ne sont ni synchrones, ni irréversiblement orientées dans la même direction. Nous proposons d'en faire la démonstration à travers les exemples français et néerlandais.



La planification territoriale française a été fortement remodelée par l'adoption de dispositions législatives récentes : la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 et la loi Urbanisme, Habitat du 2 juillet 2003. Depuis les années 70-80, on peut noter les évolutions suivantes : les composantes spatiales, morphologiques et la loi du zonage qui marquaient la planification des années 70-80, selon les préoccupations dominantes des architectes-urbanistes, ont évolué dans une double direction :

- le développement d'une planification thématique et a-spatiale dans la mesure où elle ne prétend pas à un zonage exhaustif, bien représentée dans les domaines des transports urbains et du logement par les Plans de Déplacements Urbains (PDU) et les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) ;

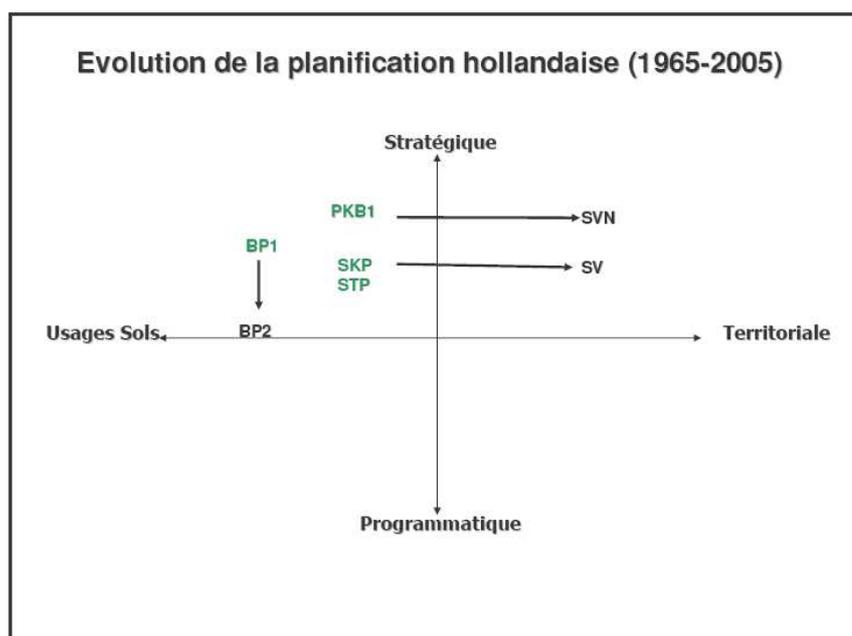
- Par ailleurs, la planification « passive » qui se limitait à un rôle de réglementation et de police des sols a été en partie remplacée par une **planification par objectifs, plus stratégique**. Les plans sont sensés devenir des projets de ville. Cette référence au projet se retrouve aussi bien dans le document qui continue de régir l'usage du sol (le Projet de Développement Durable du PLU) que dans le SCOT à l'échelle des aires urbaines ce nouveau mode de planification active privilégie

l'action plutôt que la règle. Les dispositifs qui anticipent sur l'aval, sur l'après-planification, sont devenus plus importants et déterminent les contenus de la planification.

A la compatibilité classique entre les documents juridique qui caractérisait la planification normative se substitue une compatibilité souple ou mise en cohérence plus latérale. En particulier les orientations de la planification doivent prendre en compte les politiques et les planifications thématiques qui élaborent leurs propres projets (infrastructures, déplacements, habitat, développement économique...).

A travers cette évolution, on observe que la planification française a changé de statut. Elle est de moins en moins dans une posture régaliennne imposant des règles du jeu au nom d'un intérêt général. Elle devient de plus en plus un enjeu et un moyen des politiques territoriales. En se rapprochant des politiques d'action et des modalités d'application, elle est de plus en plus impliquée dans les enjeux et les intérêts territoriaux et, par voie de conséquence, dans les jeux de négociation multi-échelles. La planification tend ainsi à devenir négociable, au service d'intérêts territorialisés définis de façon conjoncturelle. La plus grande flexibilité des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) va dans le même sens d'une plus grande **territorialisation** de la planification.

Le tableau traduit cette double évolution de la planification spatiale normative, formelle et juridique, privilégiant les infrastructures et l'encadrement de la croissance urbaine, au profit d'une démarche par projets privilégiant, la stratégie, l'action et la programmation, tandis que le contenu physique, spatial et morphologique est délaissée au profit d'une planification thématique qui mobilise d'autres thèmes, dans le champ économique et social.



L'évolution des documents de planification aux Pays-Bas relève a priori d'une logique entièrement différente. En premier lieu, le point de départ de cette évolution est très éloigné du point de vue institutionnel de celui de la planification française. Bien que l'activité de la planification territoriale stratégique aux Pays-Bas date pour l'essentiel d'après 1945, ces racines remontent plus loin. En résultat d'une utilisation de l'espace de plus en plus intensif, le besoin de coordination des interventions territoriales à des échelles plus vastes commençait à se faire sentir dès les années 30. La Loi-cadre WRO, a vu le jour en 1965, fixe les pratiques qui étaient ainsi développées. Ces règles sont les suivantes :

- il y a trois niveaux de plans spatiaux. Les environ 500 municipalités (nombre en décroissance continue due à des réorganisations municipales) élaborent les plans locaux, seuls plans spatiaux à être opposable aux tiers. Les 12 provinces élaborent les plans régionaux dans lesquelles ils intègrent tous les différents politiques sectorielles provenant du niveau national dans un cadre territorial. L'Etat élabore des plans nationaux, qui existent en deux types : des plans précis pour des territoires délimités jugés d'importance nationale et des rapports globaux qui présentent une vision sur le développement spatial de tout le pays. Le système de plans est « emboîté », le plan local doit être approuvé par la province et l'Etat, le plan régional doit être approuvé par l'Etat. En bref à la différence du système de planification à la française, on retrouve ici la **construction en cascade (emboîtement hiérarchisé du national au local)** à l'italienne.

- **la planification territoriale est historiquement constituée comme stratégique** aux Pays-Bas, en fonction de la distinction faite entre les politiques « sectorielles » et les politiques « facettes ». Les politiques sectorielles traitent d'une thématique précise tandis que les politiques facettes traitent d'un aspect qui revient dans tous les politiques sectorielles. : la création et la distribution de richesses ; le bien être social et culturel ; et la planification territoriale. ont obtenu le statut et les institutions des véritables politiques facettes. Grâce à ce statut, la planification territoriale a exercé une influence certaine sur le devenir du pays, en coordonnant les investissements des politiques sectorielles.

Cette situation de départ se lit dans le schéma à la fois par la proximité des différents niveaux de planification (National PKB), régional (SKP) et les Bestemmingsplan (BP) / Structuurplan (SP) qui reproduisent ici le couple POS/SD de la loi de 67 en France. Ces documents intègrent à des degrés divers des orientations stratégiques dans une planification à finalité spatiale, Le BP jouant en plus le rôle de document à portée juridique pour le droit du sol.

Pour des Raisons qui sont évoquées plus loin, la structure institutionnelle de la planification spatiale aux Pays-Bas est complètement modifiée par la révision de la WRO qui est intervenue en 2007, mais qui intègre aussi une modification progressive des pratiques.

L'objectif de cette révision, était l'affirmation de la place centrale des *bestemmingsplannen* (les plans locaux) Sur ces bases, elle envisage de séparer entièrement la planification territoriale stratégique et la gestion des droits des sols. En ce qui concerne la planification stratégique, elle rend obligatoire l'élaboration de *structuurvisies* (« visions de structure ») à tous les niveaux de gouvernement, c'est à dire les niveaux national, provincial et municipal. Par contre, il n'y a guère d'exigences concernant la forme de ces documents. Cela est possible parce qu'il n'y aura pas de lien hiérarchique entre les *structuurvisies* des différents niveaux et les autres plans territoriaux. Le système de plans « emboîtés » créait une rigidité qui, est désormais jugée néfaste pour le développement territorial. En changeant le caractère des plans stratégiques et en les séparant des plans locaux, cette rigidité doit disparaître, ce qui permettra à la planification territoriale de jouer pleinement son rôle stratégique.

En ce qui concerne la gestion des droits des sols, le *bestemmingsplan* reste le plan central, et le seul à s'imposer au tiers Une innovation importante consiste à donner le droit aux niveaux provincial et national d'élaborer directement des *bestemmingsplannen* pour des sujets qui sont jugés d'importance provinciale ou nationale. L'objectif de cette disposition est d'augmenter la « force de frappe » des provinces et de l'Etat en matière de planification territoriale. En leur donnant la possibilité d'établir directement des *bestemmingsplannen*, leur influence sur le devenir du territoire devient plus directe.

Cette évolution est double : d'une part, la dimension stratégique n'est pas nouvelle, mais sa portée ou son efficacité sont en théorie renforcée. En revanche la substitution des *structuurvisies* aux plans nationaux et régionaux antérieurs renforce la dimension territoriale de la planification par le double effet de la dé hiérarchisation des ces outils et de leur capacité à rendre compte du point de vue stratégique propre à chaque échelle territoriale. En revanche, les *bestemmingsplan* sont en quelque sorte « renvoyés » à un rôle très traditionnel de planification physique de l'usage du sol, même s'ils doivent intégrer des projets localisés.

Les deux évolutions françaises et néerlandaises ne sauraient être plus contrastées. Là où en France la Loi SRU tente de faire migrer d'un sol bloc le système de planification, essentiellement local, de la sphère de la planification spatiale physique à celle de la planification territoriale stratégique, sans distinguer dans cette évolution PLU et SCOT dont la relation « hiérarchique souple » est maintenue, en privilégiant la voie de l'**intégration**, la réforme aux Pays-Bas s'appuie

au contraire sur la **dissociation** radicale entre vision stratégique et planification du droit du sol, au nom de l'amélioration de l'efficacité des deux fonctions.

Il s'agit de rappeler ici que ce premier type de diagnostic ne s'intéresse qu'à l'évolution interne du système de la planification spatiale alors que notre grille de lecture impose de la resituer dans l'évolution d'ensemble de gouvernement urbain comme des modes d'action collective urbaine. Par ailleurs, cette première typologie ne s'appuie que sur les modifications du cadre légal et aux rôles assignés en théorie aux différents outils de la planification, alors que le diagnostic partagé sur l'évolution de la planification spatiale en Europe insiste sur l'importance de l'observation de la mise en œuvre réelle des outils disponibles pour évaluer la portée de l'évolution de la planification, notamment en situation métropolitaine. C'est sur ces deux points que nous allons insister dans la suite de cette synthèse.

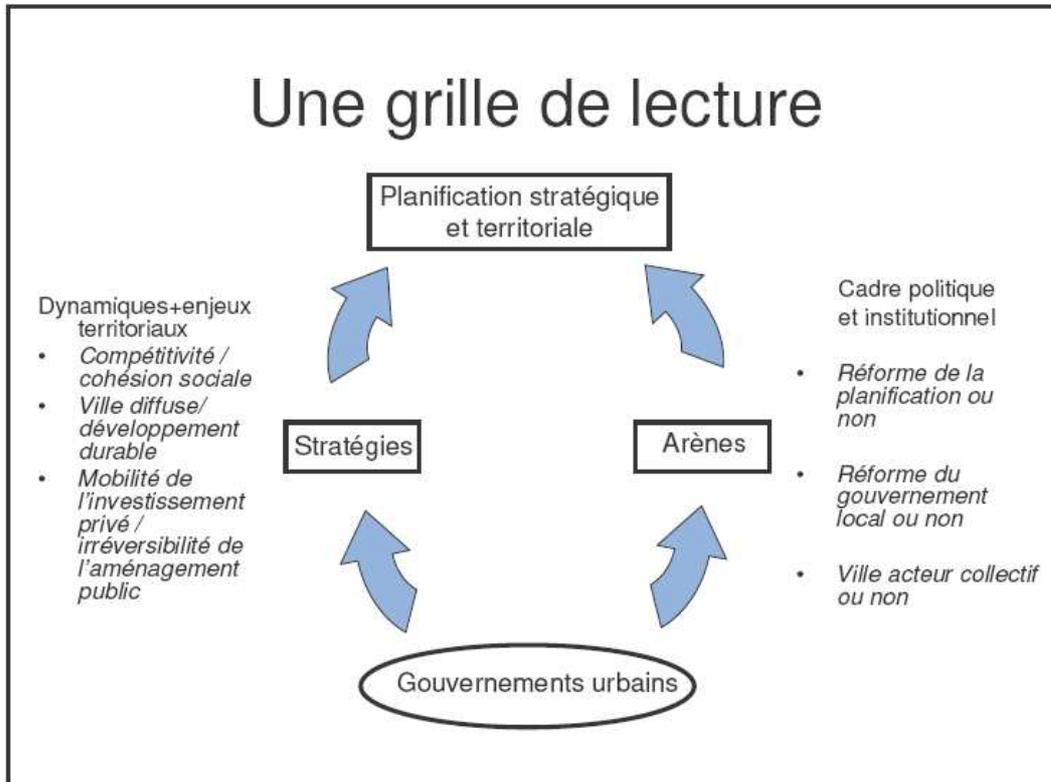
3. La mise en œuvre contemporaine de la planification métropolitaine : une grille de lecture

Nous présentons ici succinctement la grille de lecture que nous avons élaborés à la suite d'un important travail collectif d'aller-retour entre les études de cas et les hypothèses de recherche. Cette grille de lecture a ensuite librement permis de rendre compte de l'état des lieux et des évolutions contemporaines de la planification métropolitaine dans différents pays européens. Elle est en soi un résultat de cette recherche, et se trouve donc éminemment perfectible et réfutable. Son principal intérêt, au regard de la littérature dominante en matière de planification urbaine comparée, est justement d'exister en dehors de volonté démonstratrice a priori de l'existence ou non de mutation homogène des modes de faire de la planification vers des modèles théoriques préétablis.

Cette grille de lecture repose sur trois principes de construction :

- la prise en compte simultanée de deux types de logiques externes à laquelle la mise en œuvre de la planification urbaine est confrontée : celle des mutations contemporaines de la métropolisation qui interrogent l'action collective, et celle des cadres politico-institutionnels de l'action urbaine proprement dite ;
- la mise sur le même plan des lieux (arènes) où les différents acteurs multi-niveaux de la planification métropolitaine confrontent et articulent référentiels et logiques d'action, de négociation et de décision, et les dispositifs concrets qui traduisent ces référentiels et logiques, stratégies, projets et planification ;

- le postulat de ce que la planification stratégique et territoriale résulte du croisement d'une double logique de construction, celle des arènes et celle des stratégies et projets urbains.



Par ailleurs, cette grille de lecture traduit un certain nombre des hypothèses que nous avons déjà énoncés sur la situation contemporaine de la planification métropolitaine :

- les métropoles européennes sont confrontées à des dynamiques territoriales qui dépasse largement l'échelle locale, voire nationale, et qui se traduisent en enjeux de développement construits autour des grandes contradictions qui ne sont autres que celles du développement durable dans un contexte d'économie libérale. Ces enjeux et contradictions amènent les gouvernements urbains à construire des démarches stratégiques de développement, comme le font de longue date les grandes entreprises confrontés aux mêmes logiques de concurrence dans un contexte de mondialisation et d'exigence de mobilisation collective interne à partir d'une culture ou d'une identité d'entreprise.
- selon les pays, le cadre politique et institutionnel tant de la planification proprement dite que du gouvernement urbain ont pu faire l'objet de transformations législatives ou procédurales importantes ou non. Ceci peut influencer fortement sur les modalités formelles de constitution d'instances métropolitaines de planification, depuis le

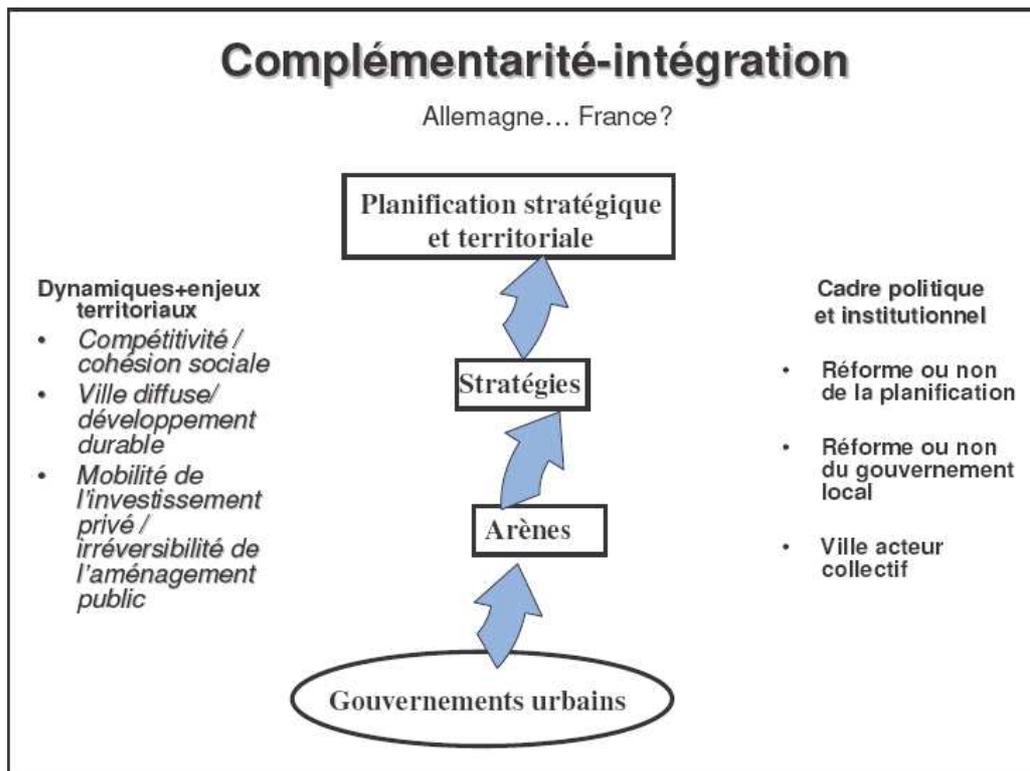
légalisme typiquement français des syndicats mixte de Scot jusqu'aux alliances informelles de maires en Allemagne ou de lobbies mixte public/privé en Grande-Bretagne. pour autant, l'impulsion généralisée vers une gouvernance métropolitaine multi-niveaux se traduit généralement par le fait que les arènes de planification ne sont plus données a priori par tel échelle de la maille administrative mais résultent d'une construction traduisant d'un rapport de force et/ou de collaboration entre différents niveaux de gouvernement, comme l'intégration plus ou moins réalisée d'acteurs non publics issus tant du monde économique que de la société civile.

- Enfin, les stratégies de développement et/ou les projets urbains ne répondent pas à eux seuls à l'exigence de mise en cohérence territoriale, exigence renouvelée par le fait que le territoire d'action métropolitain est lui-même à géométrie variable en fonction des arènes de négociation et de décision. Dès lors, on peut faire l'hypothèse que la planification territoriale et stratégique joue principalement ce rôle de mise en cohérence territoriale non plus a priori dans un espace physique donné à un échelon administratif donné, mais a posteriori à la rencontre des stratégies et projets multiples d'une part, et des coalitions d'acteurs ad hoc d'autre part.

A partir de ces hypothèse et de cette grille de lecture, la comparaison de l'état des lieux et de l'évolution de la planification métropolitaine dans cinq pays européens nous a amener à formuler deux modèles d'évolution alternatifs et prospectifs, qui représentent le résultat final de cette recherche.

4. Vers une planification stratégique intégrée ?

Le premier modèle se caractérise par la traduction de la mise en cohérence territoriale dans un dispositif le plus intégré possible entre démarches stratégiques, arènes de décision métropolitaines et outils légaux de planification spatiale.



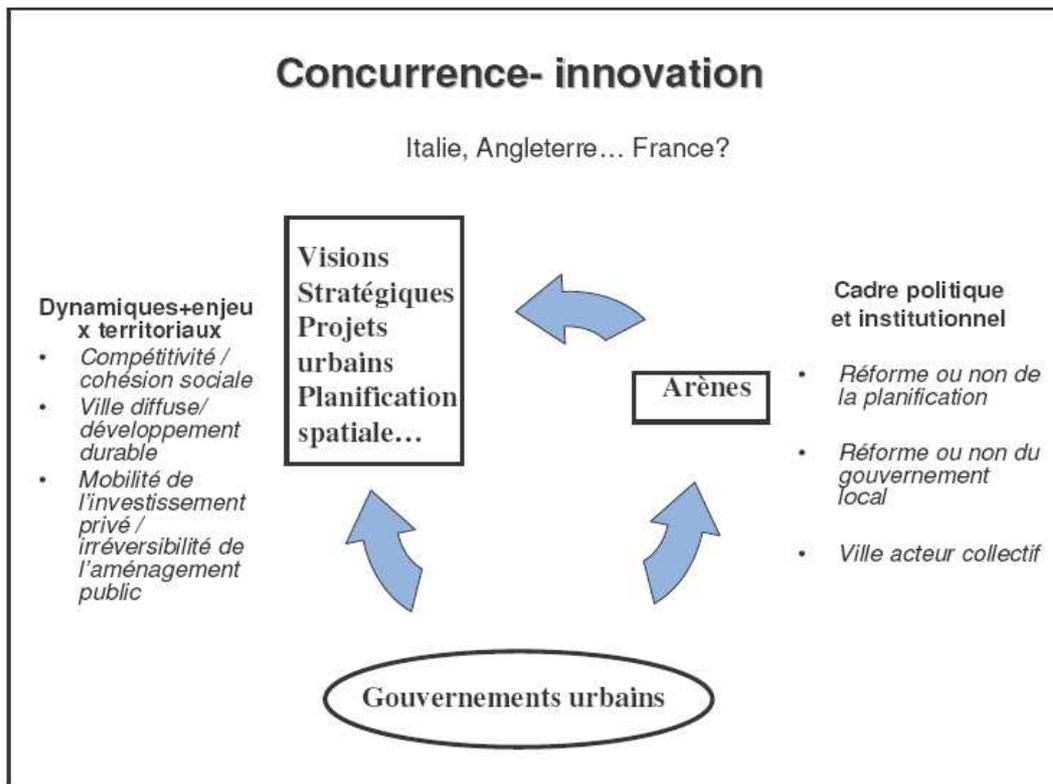
Le plus intéressant dans ce modèle réside en ce qu'il peut convenir aussi bien à des situations nationales, comme celle de la France, dans laquelle tout un arsenal de réforme législative à la fois du cadre institutionnel urbain (loi Chevènement) et des outils de planification réglementaire (Loi SRU) a été mis en œuvre avec l'objectif explicite de parvenir justement à cette forme d'intégration et d'ajustement des périmètres politiques, fonctionnels et opérationnels de la planification territoriale, qu'à d'autres où au contraire, comme en Allemagne, aucune réforme notable tant des outils de la planification que du gouvernement local n'est intervenue ces vingt dernières années, si ce n'est dans le cadre de la réunification et de la « remise à niveau » des ex-Länder de l'Est. Les Pays-Bas ressortent pour partie de ce modèle, si ce n'est que la réforme récente a introduit une distinction stricte en apparence du champ de la vision stratégique de celui de la planification physique de l'usage du sol, ce qui est une voie très spécifique en Europe.

Si l'intégration de la dimension stratégique passe, en théorie du moins, explicitement par la création d'un nouveau dispositif réglementaire, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) comme étape obligatoire dans l'élaboration des Scot, elle passe au contraire en Allemagne, par l'évolution progressive des traditionnels « Leitbild » recyclés en vision stratégique. En ce qui concerne les arènes, la France a choisi la voie caractéristique de sa culture politico-administrative de l'ajustement des périmètres institutionnels aux périmètres fonctionnels métropolitains, tandis qu'en Allemagne l'accent est mis sur la mobilisation la plus large possible de toutes les forces vives

et alternatives de la société civile dans des dispositifs de concertation emboîtés permettant l'émergence d'un acteur collectif métropolitain.

On peut néanmoins se demander si au-delà de certains Scot témoin en France, ou des habituels parangons de gouvernance vertueuse systématiquement publicisés à propos de l'Allemagne (Munich, Stuttgart, Hanovre...) sont réellement représentatifs. L'analyse de Marc Bonneville (partie 3) relayé par bien d'autres met surtout l'accent sur le caractère faiblement mobilisateur et fortement concurrencé de l'arène planificatrice des Scot. On peut opposer à la réussite apparente du modèle hannovrien de gouvernance métropolitaine l'échec patent de la planification métropolitaine conjointe Berlin-Brandebourg, centrée sur le concept si populaire de concentration décentralisée, à organiser le développement de la région urbaine de la capitale allemande.

On peut surtout s'interroger sur le caractère prospectif de ce modèle : ne s'agit-il pas plutôt soit de l'ultime avatar de la planification rationnelle classique, avant une ultime obsolescence ? On peut constater que ce modèle est soumis à de très fortes tensions liées au rééchelonnement de l'action publique territoriale, qui est loin d'être stabilisée, au caractère encore très inachevé, voire mythique de la ville comme acteur collectif, et du potentiel d'innovation réel que représentent tant les démarches stratégiques ciblées, notamment sur le développement économique urbain, que le projet urbain sous tous ses avatars (éco-quartiers, régénération urbaine, pôle d'innovation, etc.).



Le deuxième modèle se distingue du premier sous l'angle du cadre politique et institutionnel par le caractère plus heurté, moins univoque et linéaire des velléités ou réalités réformatrices, notamment en Italie et en Angleterre. D'une manière générale, la référence au cadre national est beaucoup moins prégnante, et la diversité des situations métropolitaines locales l'emporte plus encore que dans les autres pays sur les évolutions nationales.

Un premier traits commun tient notamment à ce qu'une forme traditionnelle d'organisation institutionnelle de la planification territoriale, le modèle dit en cascade, a complètement volé en éclat. On ne peut pas réellement parler de substitution d'un modèle à un autre, compte tenu notamment de la diversité des situations locales, mais d'un ensemble de traits d'évolution communs :

- la concurrence élevée mais aussi asymétrique entre différents niveaux de gouvernement, se traduisant pas une concurrence des arènes, mais aussi par une plus forte propension à développer des dispositifs plus ou moins formels de négociation entre ces arènes.
- la coexistence dans une logique tantôt de concurrence, tantôt d'empilement, tantôt d'ignorance réciproque de démarches stratégiques, de projets urbains, et de démarches de planification plus ou moins spatialisée, avec une relative indifférence quand au caractère légal ou réglementaire de tel ou tel dispositif au profit d'une logique d'efficience.

- un fort coefficient d'innovation tant dans les modalités de mise en œuvre que de forme de ces différents dispositifs concurrents/complémentaires, dont des dispositifs se rapprochant de la planification au sens classique, qui est à mettre en relation avec le contexte de concurrence des arènes ;
- la mise en cohérence territoriale passe plutôt directement par la négociation entre les acteurs que par la démarche planificatrice stricto sensu.

En y regardant de plus près, la mise en œuvre de la loi SRU en France, notamment dans les grandes métropoles, fait ressortir des modalités très proches de ce modèle « concurrentiel/innovateur ». Ce scénario d'évolution semble désigner une inévitable banalisation de la démarche planificatrice, voire une disparition à terme de la planification urbaine. Il faut néanmoins tenir compte que la pluralisation des modes de faire de l'action collective urbaine à laquelle on assiste actuellement dans les pays développés correspond à une phase de transition entre ce qui fut des cultures nationales bien établies de la planification issue de la période fordiste et ce qui se dessine comme des cultures métropolitaines transnationales d'une gouvernance urbaine qu'il reste encore à établir.

Les résultats de ce travail exploratoire de comparaison internationale des évolutions de la planification urbaine à partir d'une grille de lecture commune sont encore ambiguës. En effet, la comparaison des situations nationales paraît de plus en plus illusoire compte tenu de la diversification des modes de faire à l'échelle des métropoles, sous l'impulsion de dynamiques territoriales et politico-institutionnelles elles-mêmes de plus en plus transnationales. En même temps, la proposition d'une double voie d'évolution de la planification urbaine, en particulier à l'échelle des métropoles, en Europe de l'Ouest offre un cadre de référence à valider ou à réfuter en s'appuyant désormais sur la comparaisons d'études de cas locales, ce qui devrait se situer dans la suite logique de cette recherche.

Bibliographie

Albrechts, L. (2000) "What kind of future for (spatial) planning ? A Western perspective", *Urban and Regional Planning*, Vol. 46, pp. 31-38.

Albrechts L., Alde J., Da Rosa Pires A. (eds) (2001) *The changing Institutional Landscape of Planning*, Burlington, Ashgate.

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

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

Allmendinger P., Tewdwr-Jones M. (2000) "New labour, new planning ? The trajectory of planning in Blair's Britain", *Urban Studies*, vol. 37, n° 8, pp. 1379-1402.

Balducci A. (2000) « Le nuove politiche della governance urbana », *Territorio*, N°13, pp 7-146.

Calthorpe P., Fulton W. (2001) *Planning the end of the sprawl. The regional city*, Washington, Island Press.

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

Friend J.K., Jessop W.N. (1969) *Local government and strategic choice : an operational research approach to the processes of public planning*, London, Tavistock Publications, 296p.

Goldsmith, M. (1993) "Local Government", dans R. Paddison *et al.* (eds.) *International perspectives in Urban Studies I*, Glasgow, University of Glasgow.

Graham S., Marvin, S. (2001) *Splintering urbanism : networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, Londres, Routledge, 479 p.

Harvey D. (1989) "From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler*, vol. 71 B, n° 1, pp. 3-17.

Haughton G., Counsell D. (2004) *Regions, spatial strategies and sustainable development*, London, Routledge.

Healey P. (1983) *Local plans in British land use planning*, Pergamon, Oxford.

Healey P. (1997) *Collaborative planning : making places in fragmented societies*, London, Macmillan.

Healey P. (1997) "The revival of strategic spatial planning in Europe" dans P. Healey, A. Khakee, A. Motte, B. Needham (1997) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*, London, UCL Press.

Healey P., Khakee A., Motte A., Needham, B. (eds.) (1997) *Making strategic spatial plans : Innovation in Europe*, London, UCL Press.

Jouve B., Lefèbvre C. (1999) « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, pp. 835-853.

Lacaze J.P. (2004) « La planification stratégique des territoires », *Futuribles*, n°295, pp. 25-41.

Le Galès P. (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, PP. 57-95

Le Galès P. (2003) *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de Science Po.

Mazza L. (2000) « Entre plan stratégique et plan urbanistique stratégique » dans Mazza L. « Strategie et strategie spaziali », *Territorio*, n°13, pp 26-32.

Motte A. (1990) « La réforme de la planification spatiale anglaise », *Urbanisme*, n°238, p.12.

Motte, A., Healey P., Khake, A., Needham B. (1999) "European developments in strategic spatial planning", *European Planning Studies*, Vol. 7, n°3, pp. 339-355.

Motte A. (2004) *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Rapport PUCA.

Newmann P., Thornley A. (1996) *Urban Planning in Europe*, London, Routledge.

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

Salet W., Thornley A., Kreukels A. (2003) *Metropolitan governance and spatial planning*, London, SPON.

PARTIE 3

ETUDES DE CAS EUROPEENNES

Etat des lieux et évolutions de la planification en Allemagne

Marcus ZEPF

1. Quelques repères historiques

L'histoire de l'urbanisme est marquée par l'organisation fédérale de la nation allemande. Jusqu'à la fin du 19^e siècle il n'existe pas de règlements juridiques générales en matière d'urbanisme qui s'appliqueraient au niveau de la nation allemande. Par contre, au niveau des Länder il existe des règlements de nature préventive qui limitent le principe de la liberté constructive pour empêcher les dommages et insécurités de la communauté ainsi que la défiguration (*Verunstaltung*) des villes.

1.1 L'évolution de la *Planung* au début du siècle

Au début du 20^e siècle, la notion de « *Planung* » remplace la logique d'un urbanisme pragmatique dans le sens d'une adaptation des conditions spatiales aux demandes de la communauté par une logique prévisionnelle à l'aide de connaissances scientifiques dans l'objectif d'anticiper les évolutions à venir et de concevoir la ville de demain.¹⁴ Après la première guerre mondiale, la *Planung* acquiert une dimension sociale dans le contexte socio-politique d'une quête de nouvelles structures démocratiques. Cependant, ces efforts de mise en place d'un cadre légal national d'un urbanisme social (*Reichsstädtebaugesetz*) ne se réalisent pas. Dans le même temps, en 1918, la situation légale des communes évolue avec la loi sur le logement (*Wohnungsgesetz*) qui permet aux communes de réguler la quantité et le type d'occupation des sols. Cette loi permet, en effet, pour la première fois de créer un cadre réglementaire de l'utilisation des propriétés au niveau de l'ensemble des quartiers de la ville.

¹⁴ Voir la thèse de Martin Töllner (2003).

En 1920, le Plan général d'habitat du district du charbon de la Ruhr « Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk » est créé et constitue le premier instrument de planification intercommunale en l'Allemagne. Puis en 1933, le géographe allemand Walter Christaller publie le concept des lieux centraux : « Die zentralen Orte in Süddeutschland » et définit les *Zentrale Orte* comme lieux d'habitat avec une fonction centrale pour une région lui offrant des équipements et des services fondamentaux. Plus le rang d'un centre est élevé, plus sa diversité d'équipements et de services est large. Ce concept a influencé de manière fondamentale les instruments de l'aménagement du territoire et constitue aujourd'hui, dans une forme renouvelée un système en vigueur dans les matières d'aménagement du territoire en Allemagne. Le système des lieux centraux a été utilisé pendant la guerre pour élaborer les premiers plans régionaux de développement dans les territoires sous l'occupation allemande à l'est.

A la fin de la deuxième guerre mondiale, les instruments d'urbanisme s'avèrent insuffisantes et les approches de la planification se renouvellent dans le contexte de la reconstruction des villes détruites par la guerre. Les premiers exemples d'une nouvelle approche urbanistique sont les projets de la « *Constructa* » à Hanovre et la « *Internationale Bauausstellung* » (IBA) dans le quartier « *Hansaviertel* » à Berlin. Selon Knorr-Sidow, l'objectif de l'IBA a été de mettre en œuvre des projets pilotes (*Ankerprojekte*) qui peuvent ensuite servir de exemples pour lancer une nouvelle stratégie de développement en matière de planification urbaine.

1.2. La reconstruction des années 1950

La situation éclatée de l'Allemagne d'après-guerre conduit les « Länder » constituées en 1946 de mettre en place des lois de reconstruction (*Aufbaugesetze*). En 1950, les lois de reconstruction sont entrées en vigueur dans tous les « Länder » permettant de réglementer les zones de reconstruction sous la responsabilité des communes. Pour la première fois, le niveau de la commune acquiert ainsi la pleine compétence en matière de planification. Cette compétence en matière de planification était seulement restreinte par l'obligation d'obtenir l'accord de l'instance supérieure du « Land ».

Le phénomène des *régions urbaines* (« *Stadtregionen* ») émerge en Allemagne après la 2^e guerre mondiale, à une époque quand les grandes villes détruites ont été réinvesties par des habitants qui avaient fui les bombardements et par d'autres personnes recherchant la situation de croissance urbaine. Cette immigration importante a provoqué une croissance urbaine importante et a rendu les limites communales traditionnelles obsolètes. La croissance urbaine a progressivement touché les communes à la périphérie des grandes villes qui ont lutté contre l'assimilation dans la commune centre.

Au milieu du 20^e siècle, le concept des *régions urbaines* a été utilisé pour résoudre les problèmes des agglomérations urbaines. Dans le domaine de l'aménagement du territoire deux types d'outils de planification ont été mis en place :

1. Les communautés de planification au niveau régional (« Regionale Planungsgemeinschaften ») qui sont plus orientées vers le développement des espaces ruraux.

2. Les unions de planifications pour le développement des grandes villes, telle que l'union du grand Hanovre (« Umlandverband Hannover ») qui était le premier exemple d'après guerre de ce genre d'outil de planification.

1.3. La croissance urbaine des années 1960

La notion de « *Wirtschaftswunder* » (miracle économique) caractérise cette époque de croissance économique, d'élargissement des capacités industrielles et de l'augmentation de la production des biens. Cette évolution économique a entraîné un changement démographique qui s'est traduit par une croissance démographique et par une augmentation du pouvoir d'achat. Par conséquent, les activités dans le secteur de la construction et de l'aménagement s'intensifient et entraînent progressivement un phénomène de sub-urbanisation. Le cadre juridique en matières d'aménagement et de construction évolue donc en fonction des évolutions de cette époque.

La première loi fédérale en matière d'aménagement (*Bundesbaugesetz*) appliquée en 1960 seulement. Cependant cette loi fédérale est affaiblie par le fait que la majorité des compétences légales sont attribuées aux *Länder* et surtout aux communes par la constitution allemande (*Grundgesetz*). Durant les années 1960, cette loi est modifiée pour intégrer des réglementations concernant la densité de l'occupation du sol, la densité et la masse construite sur une parcelle. Par ailleurs, la définition de l'usage et du type de construction seront mieux définis dans la loi fédérale de la construction dont l'intitulé est changé pour introduire la notion d'*usage* (*Baunutzungsverordnung*).

1.4. Le renouvellement urbain des années 1970

Depuis les années 1970, les problèmes sociaux dans les ensembles d'habitation sociale donnent lieu aux premiers efforts de participation des habitants aux processus de planification. Les années 1970 marquent ainsi un tournant par rapport aux manières de concevoir l'urbanisme tant dans les approches théoriques que dans la mise en œuvre des processus de planification. De manière générale, la logique de la solution *plan* est progressivement remplacée par la recherche de dispositifs de planification permettant de trouver des solutions plus consensuelles. C'est dans ce sens que les amendements introduits dans la loi fédérale de la construction cherchent à asseoir les processus de planification sur des connaissances scientifiques sur les problèmes sociaux, écologiques et économiques. Pour renforcer ces processus de développement urbanistique, la loi incitative sur l'urbanisme de 1971 qui prévoit une participation en amont des citoyens ainsi que des mesures de renouvellement et de développement urbain a complété les instruments de planification.

1.5. La reconstruction de la ville sur la ville des années 1980

Le processus de rationalisation et d'automatisation de la production industrielle ont une nouvelle fois mené à une transformation de la société urbaine. Le chômage de longue durée, l'expansion du secteur tertiaire, la stagnation démographique et l'augmentation du nombre de petits ménages à une ou deux personnes ont modifié les modes de vie urbains. Cette transformation sociétale fait appel à une transformation spatiale du tissu urbain. La réponse de l'état se traduit par une politique d'incitation à l'investissement, à la création d'emploi et à la rénovation des logements.

La politique urbaine par contre, vise surtout la reconstruction du centre urbain. Les conceptions urbanistiques prennent davantage en compte les phénomènes d'un changement permanent de la ville. Les questions de reconstruction de la ville sur la ville (*Stadtumbau*) préoccupent plus souvent les professionnels de l'espace. Notamment la problématique de la densité est abordée du point de vue social (par exemple les flux démographiques), économique (par exemple les évolutions des valeurs foncières) et écologique (par exemple la préservation du sol comme une denrée rare).

1.6 Le développement urbain transversal des années 1990

Dans les années 1990, l'économie est de plus en plus influencée par la globalisation des marchés. De plus le contexte socio-politique et socio-économique allemand est marqué par les bouleversements du processus de réunification de l'Allemagne de l'est et de l'ouest après la chute du mur de Berlin en 1989. La même année la loi *Baugesetzbuch* (BauGB) a été créée pour simplifier les processus de la planification des villes, notamment le plan d'aménagement général (*Bauleitplanung*) qui a permis de raccourcir, voir annuler dans certains cas, les procédures d'approbation dans le cadre des plans d'aménagement. Durant les années 1990, deux facteurs importants semblent influencer l'évolution des instruments de planification en Allemagne : 1. le nombre croissant d'acteurs qui s'associent aux processus de planification (un plus grand nombre d'experts provenant de disciplines différentes s'intéressant à la planification et la montée en puissance des associations et des groupements d'habitants qui revendiquent une participation intensive dans les processus de planification).

Aujourd'hui, au niveau fédéral, quatre lois règlent les directives en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction. Au niveau interrégional d'abord, les grandes orientations sont définies dans la loi sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz* [ROG]). Cette loi définit les objectifs de l'aménagement du territoire de la république fédérale et définit un cadre législatif pour l'aménagement dans les différents *Länder*. Au niveau communal ensuite, la loi sur la construction (*Baugesetzbuch* [BauGB]) concerne de manière générale le droit d'urbanisme, c'est-à-dire les directives de construction par rapport aux communes et leurs zones d'aménagement. Puis, au niveau des prescriptions d'usage, l'arrêté *Baunutzungsverordnung* (BauNVO) contient des règlements par rapport à l'usage et la dimension des constructions des terrains constructibles au niveau communal.

Lois et arrêté	Abréviation	Objet	Niveau territorial
loi : Raumordnungsgesetz	ROG	Aménagement de territoire interrégional	Etat
loi : Baugesetzbuch	BauGB	Droit d'urbanisme, planification des villes	Commune
arrêté : Baunutzungsverordnung	BauNVO	Règlements par rapport à l'usage et à la dimension des constructions	Commune

Fig. 1 : Les instruments législatifs importantes de la planification nationale et communale (M.Zepf)

En matières d'urbanisme, la BauGB est donc la loi de référence, elle contient l'instrument de planification des villes appelé plan d'aménagement général (*Bauleitplanung*), qui peut être comparé au Schéma de cohérence territorial (SCOT) en France. Ce plan se compose de deux outils : d'abord la planification dite « préparatoire » (*vorbereitende Bauleitplanung*) qui demande l'élaboration de plans de zone (*Flächennutzungspläne*) pour l'ensemble du territoire de la commune¹⁵. Ensuite la planification « obligatoire » (*verbindliche Bauleitplanung*) qui exige la mise en place de plans d'urbanisme (*Bebauungspläne*) relatifs aux différentes zones composant le territoire de la commune.

2. Etat des lieux de la planification en Allemagne : les acteurs et les procédures

2.1. Les acteurs politiques

Au niveau national (*Bund*), le ministre de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction représente les acteurs politiques de l'Etat. En matières législatives, il n'a pourtant qu'une compétence restreinte qui lui permet de fixer un cadre général pour la planification. Pour élaborer les principes généraux de la politique d'aménagement du territoire, il s'appuie sur son administration ministérielle et sur un centre national d'étude en aménagement du territoire. Par ailleurs, il est soutenu par un conseil consultatif en matières d'aménagement du territoire et par les représentants de l'économie et d'associations différentes. Le ministre forme avec les ministres du *Land* la conférence ministérielle de l'aménagement du territoire.

Le conseil du *Land* décide les orientations au niveau de l'aménagement du territoire à travers les plans d'aménagement territorial (*Raumordnungspläne*) qui présentent la structure spatiale souhaitée du *Land*. C'est à dire les catégories d'espace, les lieux centraux, les axes de développement, le développement de l'habitat ainsi que les orientations sur les espaces verts et l'infrastructure de transport. Selon la loi ROG, ce plan doit être élaboré dans chaque *Land*. Dans les Länder Berlin, Brême, et Hambourg, qui constituent des villes-état, le plan de zone (*Flächennutzungsplan*) peut prendre cette fonction de plan d'aménagement de territoire.¹⁶

¹⁵ §§ 5-7 BauGG

¹⁶ § 8 ROG

Le conseil communal décide les orientations au niveau de la planification d'aménagement général dans la mesure où le développement et la cohérence du territoire communal le demande. Le conseil communal décide donc à travers l'élaboration d'un plan de zone et un plan d'urbanisme de l'aménagement des zones, du type de construction et de l'usage en respectant les plans d'aménagement du territoire du *Land*.

Le maire de la commune, en tant que président du conseil et de directeur de l'administration est responsable de la réalisation des plans dans sa commune. Il peut s'opposer à la réalisation, s'il a des raisons de penser que la réalisation des plans est menacée. Le maire étant élu par suffrage universel direct, sa marge de manœuvre par rapport à sa politique urbanistique dépend de sa personnalité, de la force politique face aux élus municipaux. Cette position de force est d'ailleurs un élément important dans la relation qu'il entretient avec les autres maires des communes avoisinantes. L'obligation de chercher un accord avec les communes voisines prévue par la loi BauGB, constitue un élément critique dans la deuxième phase du plan d'aménagement général (voir fig. 2). Traditionnellement, le maire de la capitale dans une ville-région a plus de poids politique dans les négociations avec les autres maires des communes avoisinantes.

2.2. Les acteurs publics

Les représentants de l'administration publique —la direction de l'urbanisme ou la direction de l'aménagement de territoire, par exemple— ont un certain pouvoir de décision à travers des arrêtés, des décrets et des règlements de service. Dans le cadre des transformations politiques qui conduisent à de nouvelles formes plus négociées de gouverner la ville, la communication des acteurs publics s'organise plus souvent sur un principe de concertation et moins hiérarchique. Ce principe est appliqué à la fois dans la communication interne, entre services administratifs, et dans la communication externe, c'est-à-dire entre les techniciens et les citoyens.

Dans le processus de planification, les représentants d'autres autorités publiques n'appartenant pas aux directions chargées de la planification doivent être consultés. Ces autorités publiques sont appelées les porteurs d'intérêts publics, *Träger öffentlicher Belange* (TÖB). Des entreprises privées telles que la poste, la société de chemin de fer et les fournisseurs d'énergie par exemple, peuvent aussi être des porteurs d'intérêts publics, dans la mesure où elles sont chargées de responsabilités publiques.

2.3 Schéma simplifié des procédures de la planification urbaine en Allemagne

En Allemagne, la planification urbaine relève de la compétence des communes. C'est le conseil municipal qui décide de mettre en œuvre la procédure d'élaboration du plan général d'aménagement. La deuxième phase (double encadrée du schéma) de la procédure consiste à mettre en œuvre des dispositifs de participation des citoyens, des porteurs d'intérêts publics. Cette phase doit aussi permettre la coordination avec les communes voisines et l'adaptation du plan général d'urbanisme aux objectifs de la planification régionale. Il s'agit d'une phase importante par rapport à la mise en cohérence des intérêts des différents acteurs impliqués dans cette procédure. Les nouveaux dispositifs de gouvernance métropolitaine que nous allons présenter dans ce rapport cherchent donc souvent à améliorer la communication entre ces différents acteurs.

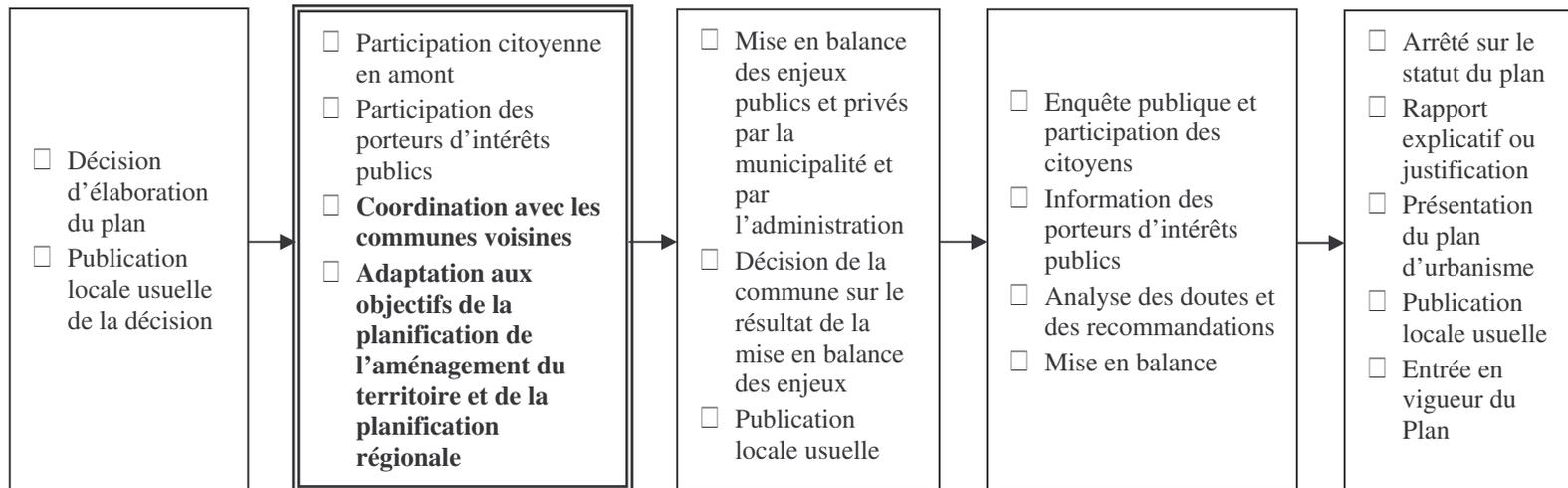
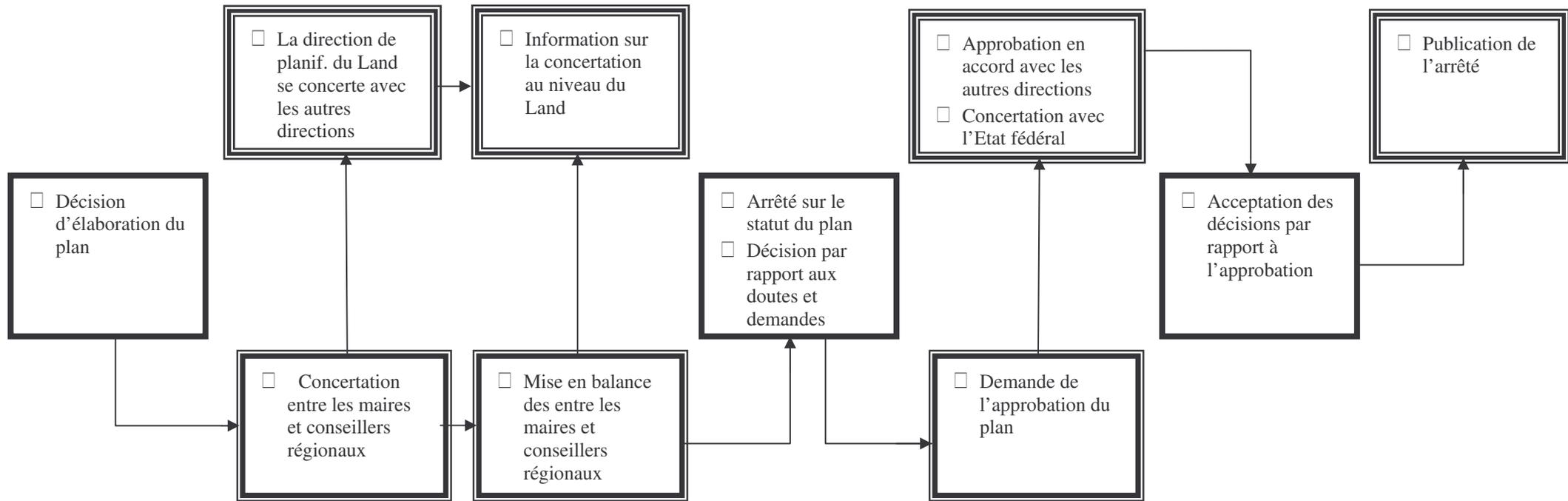


Fig. 2 : Etapes et enjeux du plan général d'aménagement (Bauleitplan)

2.4 Schéma simplifié des procédures de l'aménagement du territoire en Allemagne

Les procédures de planification au niveau de l'aménagement du territoire engagent trois instances politico-administratives : 1. le conseil régional en matière de planification (*Regionalrat*). Il s'agit d'une association des maires et de conseillers régionaux. 2. la direction de la planification du district (*Bezirksplanungsbehörde*). Les *Länder* sont découpés en plusieurs districts. Le district est donc l'instance étatique entre le niveau de la commune et celui du *Land*. 3. La direction de planification du Land (*Landesplanungsbehörde*).



Regionalrat 

Bezirksplanungsbehörde 

Landesplanungsbehörde 

3. Les évolutions la planification en Allemagne

Durant les années 1990, émerge un certain nombre de grandes questions sur par rapport aux problèmes spatiaux (la réorganisation du territoire allemand face aux disparités de développement urbain à l'est et à l'ouest), les problèmes sociaux (problèmes économiques (la diminution des subventions de l'Etat fédéral et le manque de ressources des collectivités locales pour financer les opérations urbanistiques). Ces questionnements feront l'objet d'une série de grands thèmes en aménagement du territoire et en urbanisme, qui préoccupent à la fois les théoriciens et les praticiens de la planification en Allemagne. Parmi les plus pertinents citons les thèmes suivants :

- **Le Leitbild** (image directrice) constitue, depuis le milieu du 20^e siècle, un outil de planification permettant de créer une représentation claire d'une situation future souhaitable pour déterminer ensuite les moyens pour y parvenir. Plus précisément, le « Leitbild » est défini selon Martin Lendi par : « un état à atteindre qui se détache¹⁷ de l'état actuel et des tendances actuelles qui devrait être atteint par un comportement synchronisé et coordonné » (Lendi, 1995, p. 624). Les éléments de cet état à atteindre sont déduits des valeurs de la société et font partie de la notion de l'éthique de l'aménagement (Wolf, 1998, p.41). Par conséquent, l'éthique de l'aménagement constitue un outil de réflexion sur les responsabilités envers les potentialités du « Lebensraum » et la qualité de vie en son sein pour les générations présentes et futures. A part le respect de la qualité des vies, pour Lendi un certain nombre de valeurs et de normes est rapporté à l'éthique de l'aménagement et doit être intégré dans le « Leitbild » :
 - le principe de ne pas provoquer de dégâts ;
 - le principe de l'égalité et de l'équité ;
 - le comportement honorable ;
 - le principe des démarches loyales, incluant le contrôle ainsi que l'obligation de la justification et de la proportionnalité des actes (Lendi, 1995b, p.236).

- La **ville sociale** (Die soziale Stadt). Ce programme a été mis en place par un partenariat (ARGEBAU) des ministres responsables de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat et les sénateurs respectifs des Länder. L'objectif est d'« enrayer le phénomène de fragmentation socio-spatiale dans les villes. Ce programme est basé sur le principe de participation mais aussi de coopération et apporte une nouvelle approche politique pour le développement intégratif des quartiers. »¹⁸.

¹⁷ Dans le sens qu'il ne s'agit pas d'une prolongation dans le futur d'une situation comme une projection linéaire, mais d'une sorte de borne lumineuse permettant de garder le cap vers une évolution souhaitée.

¹⁸ source : <http://www.sozialestadt.de/fr/programm/>

- Les **régions métropolitaines** (Metropolregionen) et **l'aménagement du territoire commun des Länder** (Gemeinsame Landesplanung). Le concept des régions métropolitaines s'inspire du débat sur la gouvernance métropolitaine et s'inscrit au niveau national dans le débat allemand sur l'adaptation du schéma traditionnel des « lieux centraux » aux dynamiques territoriales depuis la réunification. L'objectif de ce nouveau concept est de renforcer les régions autour des grands centres (Berlin-Brandenburg, Halle-Leipzig, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr et Stuttgart) par des partenariats entre les gouvernements municipaux et régionaux. L'instrument de l'aménagement du territoire commun est censé faciliter des effets de synergie aux niveaux social, spatial, économique et politico-administratif.



Fig 3. Les *Metropolregionen* en Allemagne (BBR (Hrsg.): Europäische Metropolregionen. - Bonn 2000 : Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12

Les *Metropolregionen* sont définis par la conférence ministérielle de l'aménagement du territoire, c'est à dire à l'issue d'échanges entre le ministre fédéral de l'aménagement du territoire et les ministres correspondants des *Länder*. En Allemagne, cet outil de gouvernance métropolitaine présente, selon Klaus Kunzmann, le problème de la diversité des situations démographiques, économiques et spatiales de ces régions métropolitaines. Le cas de Berlin-Brandenburg se caractérise par l'étalement urbain de Berlin et les « villes rétrécissantes » du Land Brandenburg. Tandis que la région métropolitaine Rhein-Ruhr est marquée par des frontières culturelles difficilement surmontables et par un marché foncier.

- Le **concept communal du commerce de détail** (Kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte). Il s'agit d'outils de développement du commerce de détail communal afin de faciliter les perspectives de développement économique de chaque commune et de créer dans le même temps une meilleure coordination de la planification au niveau intercommunal.

- La **ville rétrécissant** (Die schrumpfende Stadt). Un grand nombre des villes allemandes observent aujourd'hui une décroissance démographique de leur population qui est le résultat de plusieurs facteurs :
 - la baisse des nombres de naissances
 - la population vieillissante
 - la délocalisation des secteurs économiques traditionnels
 - la baisse constante des employés
 - la fin d'une politique de subventions (*Solidaritätspakt* pour les Länder à l'est).

Ces phénomènes obligent les professionnels de l'espace d'abandonner les concepts de la planification urbaine traditionnelle toujours fondée sur le principe d'une croissance économique et spatiale. De nouveaux champs d'actions doivent être trouvés pour redéfinir le rôle de ces villes *rétrécissantes* qui sont confrontées, selon Castells¹⁹, à un statut d'« insignifiance fonctionnelle ».

¹⁹ Die Zeit (29/09/2005)

□ **La concentration décentralisée** (Dezentrale Konzentration)

L'organisation du territoire allemand se caractérise par une *concentration décentralisée* (« Dezentrale Konzentration ») de la population, des lieux de travail et de l'infrastructure à l'intérieur des villes, des régions urbaines, des agglomérations et des entités d'espaces ruraux. Dans le domaine de l'aménagement du territoire allemand, les villes sont définies par rapport à la densité des habitants et la densité de l'infrastructure.²⁰

Deux phénomènes particuliers peuvent expliquer cette forme de représentation du territoire allemand :

1. la grande densité de la population (230 habitants par km²) par rapport à la moyenne des pays européens (146 habitants par km²).
2. Le réseau de grandes villes (plus de 100.000 habitants) et leurs régions reliées par des corridors de transport et d'habitat.

Nous avons choisi trois exemples de régions allemandes (la région de la Ruhr, la région de Hannover et la région de Berlin-Brandenburg) qui témoignent l'existence de ces questionnements sur le terrain et qui permettent d'illustrer, de manière plus ou moins explicite leur traitement dans la pratique de la planification allemande.

Selon Kunzmann²¹, on constate que les acteurs de la pratique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui sont plus directement confrontés aux transformations métropolitaines, ont environ 5 ans d'avance sur les théoriciens qui découvrent les phénomènes mentionnés plus et cherchent à les conceptualiser.

3.1. Régions métropolitaines : l'exemple « Région des villes Ruhr 2030 »

Initialement il s'agit d'un projet subventionné par le ministère de la recherche dans le cadre de l'appel d'offre « Ville 2030 ». Ce projet réunit plusieurs villes de la région de la Ruhr (Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum et Dortmund) d'un côté et la faculté d'aménagement du territoire de l'Université de Dortmund de l'autre. Sept champs de coopération régionale des villes ont été définis :

- l'élaboration d'un masterplan régional des villes,
- l'élaboration d'un plan d'occupation des sols au niveau régional

²⁰ Cette représentation du territoire allemand en forme de centralités remonte aux débuts du 20^e siècle quand la prise en considération des relations entre ville et campagne (dans le sens d'un territoire périphérique ressource pour la ville) donnait lieu au concept des *lieux centraux* (« Zentrale Orte ») de Christaller. La question du développement de ces lieux centraux a préoccupé les politiques d'économie régionale et d'aménagement du territoire jusqu'à la fin du 20^e siècle.

²¹ Entretien

- l'amélioration des berges de la Ruhr — avec l'accent sur « l'habiter au bord de l'eau »
- l'amélioration des berges de la Ruhr — avec l'accent sur le paysage de la vallée de la Ruhr »
- la consolidation du budget gouvernemental par la coopération intercommunale au niveau administratif,
- la mise en œuvre d'une coopération au niveau du développement spatial (zones industrielles intercommunales),
- la mise en œuvre d'une « politique active de migration communale » dans le sens d'une région de villes interculturelles.

Un des objectifs centraux de ce projet était de « rendre permanent le processus de coopération entre les villes participantes pour lutter contre l'éclatement administratif et la forte concurrence intercommunale. Depuis le printemps 2003, quatre grandes manifestations thématiques ont été organisées qui avaient pour but d'« ancrer » (*Ankerveranstaltungen*) les visions et les règles du jeu parmi les participants. Tous les acteurs ont été mobilisés pour élaborer les éléments susceptibles de faire émerger les visions et les règles du jeu communes. Ainsi la conception d'une manifestation thématique, par exemple, a été confiée à un « tandem » de villes (non voisines). Des groupes de projet ont été créés dans les huit villes participantes qui ne bénéficient jusqu'à présent d'aucune subvention supplémentaire mis à part les ressources financières du programme de coopération « Régions des villes Ruhr 2030 ». Nous allons présenter par la suite deux exemples de projet dans le cadre de ce programme de coopération.

- **L'amélioration des berges de la Ruhr : le projet Marina Duisburg**

Dans le cadre de la thématique « Vivre au bord de l'eau » (*Wohnen am Wasser*) la région des villes Ruhr a cherché de développer un potentiel d'habitat de qualité et de valorisation des rives de la Ruhr jusqu'alors peu considérés par les investisseurs.

Le projet Marina Duisburg est le résultat d'un plan d'aménagement élaboré par l'architecte anglais Norman Foster pour mettre en œuvre la transformation intra-urbaine au bord de la Ruhr d'une image négative du pays noir de la Ruhr. Ce projet cherche à développer des activités de travail, d'habitat et de loisir dans un secteur de port intérieur de 89 hectares.

Au niveau architectural, le projet cherche à mettre en valeur des bâtiments industriels (les moulins et les silos, par exemple), pour sauvegarder une coulisse qui a marqué l'image de ce lieu.

Un aspect important du projet est l'aménagement des espaces publics de promenade et de séjour ainsi que des espaces de jeu. La plaquette de présentation du projet met en avant l'objectif de la mixité des fonctions économiques et sociales dans un cadre de qualité au bord de l'eau.

Ce projet faisant partie du programme de coopération des villes de la Ruhr « Région des villes Ruhr 2030 » figure parmi les projets les plus avancés par rapport à la réalisation des travaux. La visite de terrain que nous avons effectué en juin 2005, n'a pourtant pas permis de trouver beaucoup d'éléments qui permettent de confirmer la réussite de cette revitalisation d'une friche portuaire.

- **Le concept communal de commerce de détail à Dortmund**

Dans le domaine du commerce de détail, on assiste aujourd'hui à un changement structurel par rapport à l'organisation des entreprises et leur implantation dans le territoire métropolitain. Du point de vue de l'aménagement du territoire cette évolution présente deux effets problématiques : d'une part le sous-équipement en matière de commerce de détail dans certains secteurs et d'autre part une concentration des grandes zones de commerce de détail qui est accompagné d'une occupation du sol importante et d'une intense activité en matière de transport à la périphérie urbaine. Cette évolution va à l'encontre des objectifs écologiques et sociaux. En particulier, la préservation d'espace, la lutte contre la pollution et la re-densification des centres-villes.

Les instruments de planification, notamment le plan régional de développement est encore trop guidé par une logique de restriction et pas assez par une logique de développement. De plus, il y a un décalage par rapport au temps d'obtention d'un permis de construire entre le centre-ville et la périphérie. Au centre-ville l'obtention d'un permis à construire peut durer 3 ans, tandis que dans la périphérie urbaine un permis peut être obtenu en six mois.

Certains maires cherchent donc des solutions moins bureaucratiques pour établir une forme de gouvernance contractuelle entre les maires d'un côté (une forme de coopération intercommunale entre élus) les investisseurs privés de l'autre. A Dortmund les maires ont contractualisé leurs accords en matière de développement du commerce de détail en centre-ville à l'issue de négociations informelles.

3.2. Le modèle de la région métropolitaine de Hanovre

La capitale du *Land* Basse-Saxe est située en Allemagne du Nord sur un carrefour de grandes liaisons autoroutières et ferroviaires européennes. La ville de Hanovre compte un million d'habitants et est connue pour l'organisation de grandes foires internationales (Hannover Messe Industrie, CeBit et l'exposition mondiale EXPO 2000).

L'aire métropolitaine de Hanovre se caractérise par une longue tradition de coopération intercommunale qui forme ensemble l'Association du Grand Hanovre (21 communes). Durant la deuxième moitié du 20^e siècle, le secteur industriel a perdu son importance pour l'économie régionale due aux changements structurels importants. Pendant les années 1970 et 1980, l'évolution démographique dans la région est négative. Depuis la réunification et la hausse de l'immigration provenant des pays de l'Est la région de Hanovre présente une croissance de population modérée.

Dans le même temps, cette région subit, comme plusieurs ville-régions, un processus important de sub-urbanisation. La ville centre est aujourd'hui en perte d'habitants, tandis que les communes périphériques profitent de l'exode urbain de la ville centre. La raison principale de cette évolution est une migration dans deux sens : les étudiants et les étrangers s'installent dans la ville centre, tandis que les personnes à revenus élevés et les familles avec enfants s'implantent dans les communes périphériques et dans les zones plus rurales de la grande périphérie (Fürst, Rudolph, 2003).

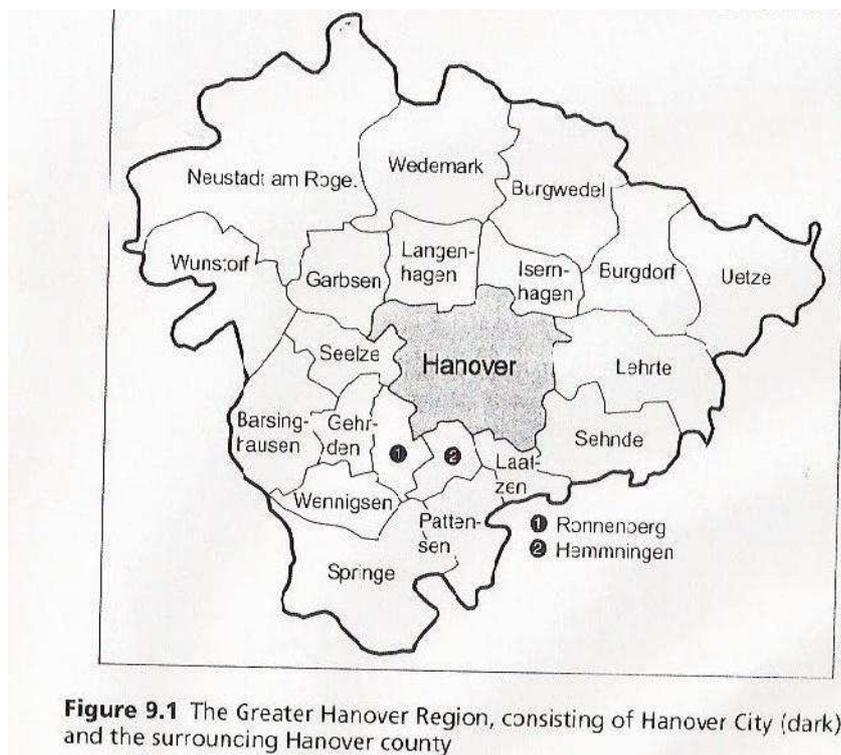
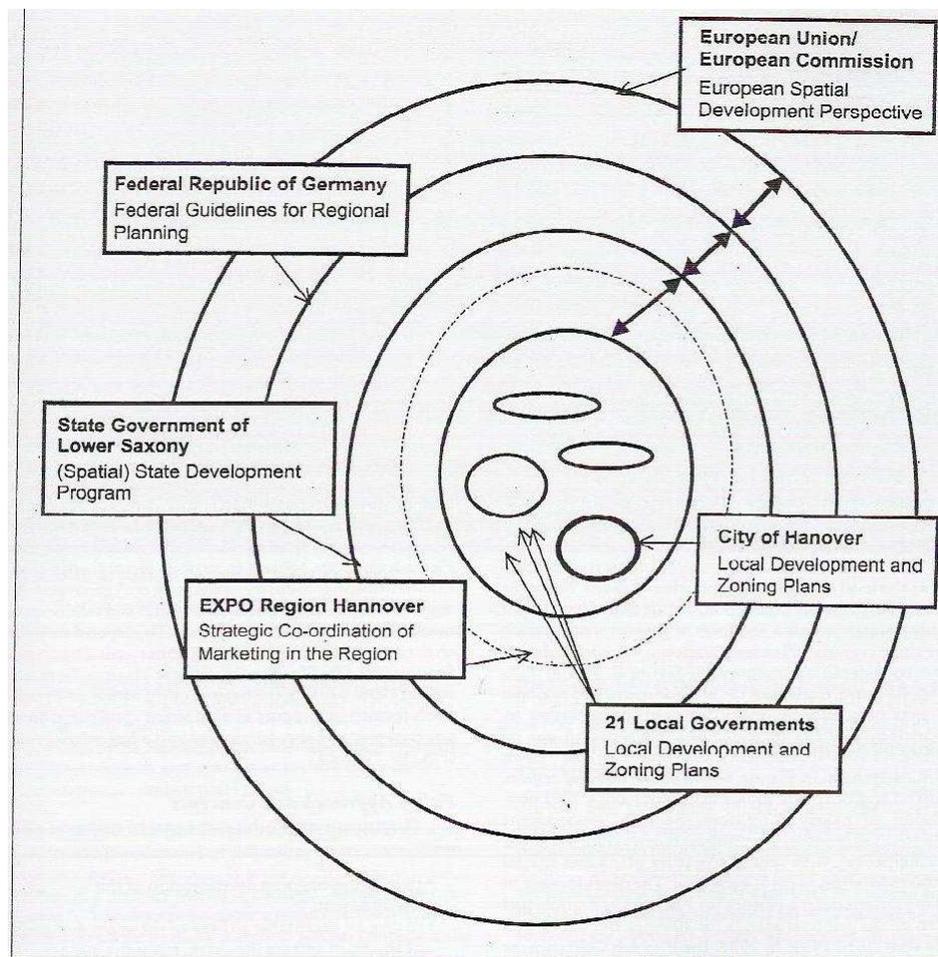


Figure 9.1 The Greater Hanover Region, consisting of Hanover City (dark) and the surrounding Hanover county

Ce processus de sub-urbanisation a des conséquences importantes dans les domaines différents sur le plan écologique, social et économique. L'augmentation des nombres d'habitants dans les communes périphériques a conduit au déclin des transports publics et a une forte augmentation du nombre des véhicules enregistrés. L'urbanisation conduit à une demande incessante des espaces à construire. L'espace libre de construction, ressource rare diminue donc continuellement. La ségrégation sociale est un autre phénomène qui est la conséquence d'une forte sub-urbanisation. Les personnes en difficulté sur le plan social (chômage, ménages monoparentaux, toxicomanes, etc.) s'installent plus facilement dans l'anonymat et dans la diversité des structures sociales de la ville-centre. Le budget municipal de l'assistance social constitue une partie importante du total des dépenses publiques. L'économie stagnante, le taux de chômage au-dessus de la moyenne en Allemagne et le départ des places de travail de la ville centre ont incité les acteurs politiques de la région de reconsidérer les dispositifs de gouvernance régionale.



Notes:

1. In a process of mutual consultation, known as *Gegenstromprinzip* [the countercurrent principle], the various politico-administrative tiers align their spatial planning goals and principles in time-consuming procedures.
2. In all tiers—local, regional, state, federal, and the European Union—parliaments define goals and make decisions. A complex system of sharing income and industrial/trade taxes provides all tiers with the necessary financial means. Local property and entertainment taxes play a negligible role.

FIGURE 3. Multilevel governance in the Hanover city region.

En 1992, l'association du Grand Hanovre de 1962 a été transformée en association régionale (*Kommunalverband*) qui se caractérise par une association entre la ville de Hanovre et le district Hanovre. Cette association a été créée dans l'objectif d'élargir les compétences, mais les effets de cette transformation se sont avérés négligeables.

3.3. Les villes rétrécissantes (*Schrumpfende Städte*) du Land Brandenburg et le concept de la planification commune (*Gemeinsame Landesplanung*)

Les Länder Berlin (au centre du plan ci-dessous) et Brandenburg (les limites extérieures du même plan) forment ensemble la région de la capitale allemande. Depuis les années 1990, les deux Länder ont connu un changement démographique important. La périphérie de la région berlinoise présente une croissance démographique de 30% entre 1990 et 2000, du à la sub-urbanisation de la capitale allemande. Dans le même temps, la décroissance démographique augmente considérablement à l'extérieur des deux « ceintures » périphériques autour de la région berlinoise. En général en peu compter 25% d'habitants de moins depuis 1990 ce qui représente une perte de 20 habitants par m² (Oel, Staatskanzlei Brandenburg, 2005).

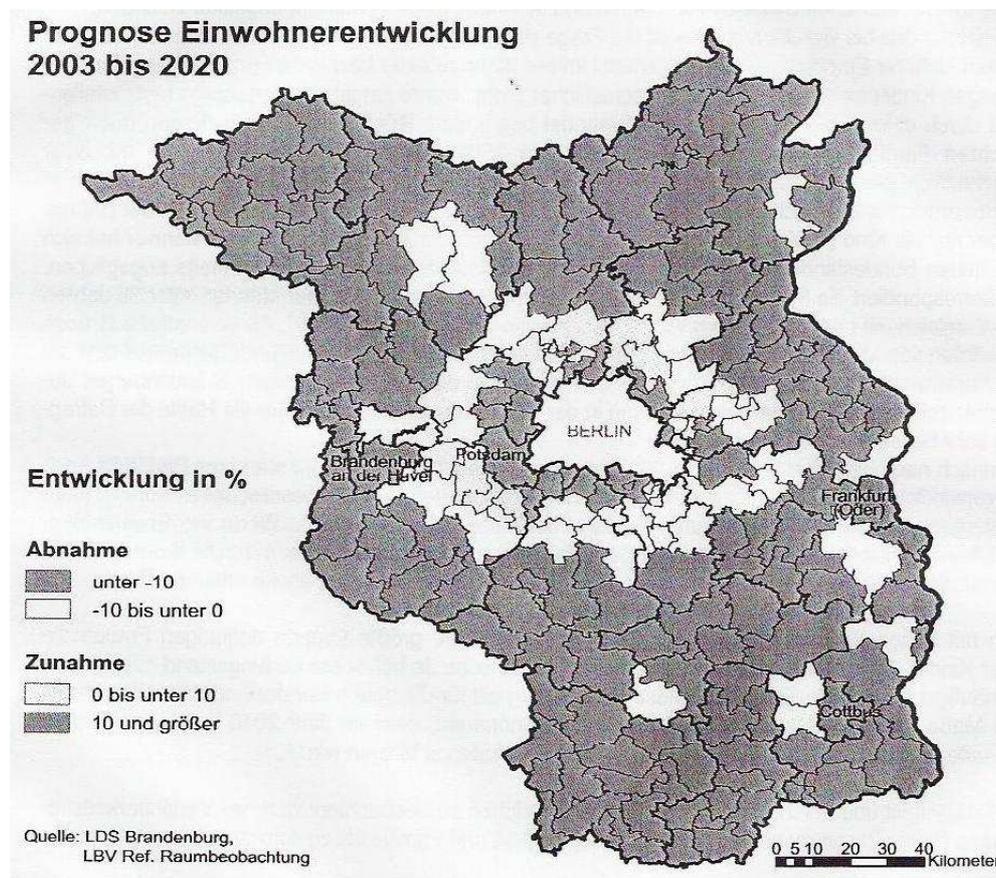


Fig. : Pronostic de l'évolution démographique 2003-2020 (Oel, Staatskanzlei Brandenburg, 2005)

Contrairement aux attentes après l'installation des fonctions de capitale allemande à Berlin, toutes les villes moyennes du Land Brandenburg n'ont pas pu profiter d'une évolution économique croissante. Depuis, les 150 centres du Land Brandenburg enregistrés dans le classement allemand des lieux centraux (*Zentrale Orte System*) ont dû être réduit à un nombre d'environ 70 centres. Ce phénomène de villes en perte de croissance économique et démographique est appelé « villes rétrécissantes » (*Schrumpfende Städte* ou encore *shrinking cities* en anglais).

Pour lutter contre les inégalités d'une évolution territoriale à deux vitesses, les deux Länder ont mis en place en 1996 un outil d'aménagement du territoire commun (*Gemeinsame Landesplanung*). L'objectif de cet outil est de mettre en place un plan d'aménagement pour l'ensemble du territoire des deux Länder et d'élaborer une cohérence entre les deux Länder notamment par rapport aux plans d'assainissement des nombreuses friches minières du Land Brandenburg.

Cependant, la mise en œuvre de cet outil présente des problèmes importants aux niveaux technique et politique. Le problème technique de l'élaboration des plans d'aménagement réside dans la difficulté de définir les limites précises entre le territoire de croissance démographique autour de la région berlinoise. Les limites des lieux de croissance s'établissent dans la réalité par rapport à la distance temporelle par rapport à la capitale allemande. Ces limites dépendent donc de l'existence des infrastructures de transport et du choix modal des pendulaires entre la périphérie et le centre berlinois. Les experts ne sont donc pas toujours d'accord sur la définition d'une frontière exacte entre les territoires dans le Land Brandenburg qui profitent d'une proximité « vécue » avec la métropole berlinoise. En revanche, l'établissement des frontières d'un territoire métropolitain est la condition importante pour établir un plan d'aménagement du territoire. C'est-à-dire de contrôler l'aménagement des deux « ceintures » de la planification berlinoise et de planifier l'assainissement et le renouvellement des territoires en désuétude dans le Land Brandenburg.

Le problème politique concerne les intérêts des représentants de chaque Land. Les représentants politiques berlinois demandent la mise en œuvre d'un plan d'aménagement qui permet de développer de manière contrôlée la périphérie de la région berlinoise avant d'investir dans la planification des territoires de Brandenburg. Tandis que les représentants politiques du Land Brandenburg demandent l'élaboration des plans d'aménagement des vastes friches du charbon et des mesures urbanistiques pour lutter contre l'exode urbain dans les villes rétrécissantes.

De manière générale, on constate que cette relation complexe et dynamique n'est pas gérable politiquement par des procédures rigides d'aménagement du territoire. D'autant plus que les instruments traditionnels de l'aménagement du territoire sont toujours fondés sur le principe d'une économie croissante.

4. Autres exemples en bref

4.1. Good governance

Durant les années 1970 et 1980, l'implication de la *société civile* (« *Zivilgesellschaft* ») en Allemagne de l'Ouest²² a souvent été portée par des *initiatives de citoyens* (« *Bürgerinitiativen* »). Ces *Bürgerinitiativen* émanant de nouveaux mouvements sociaux et leurs satellites locaux ont fonctionné comme point d'information pour ceux qui cherchaient à provoquer des changements dans leurs communes. Selon Bürkner (2004), la société civile a tendance à reculer devant les initiatives de communication de l'Etat local et de ses organisations formelles. Les raisons se trouvent probablement dans les phénomènes d'une individualisation croissante, d'une fragmentation des intérêts et d'un engagement individuel concentré sur les intérêts privés en relation avec une mentalité « NIMBY ».

Pour les acteurs de la politique communale de problèmes se posent :

1. trouver les bons destinataires de la société civile par rapport à un enjeu local
2. trouver la bonne manière de s'adresser à ces destinataires et de les motiver à collaborer de façon continuée.

La problématique de « good governance » consiste à analyser dans quelle condition se mobilise quelle composition d'acteurs permettant d'établir des dispositifs de communication. Puis, il s'agit de déterminer quelles conditions doivent être réunies, au niveau de la société locale, pour faire émerger des potentiels d'action de la société civile locale.

²² C'est-à-dire avant la chute du mur de Berlin et les débuts de la réunification en 1989.

4.2. Coopération en réseau et union de projet

La dynamique et la complexité de l'évolution des contextes urbain et régional s'amplifie sous l'influence des processus de transformation au niveaux global et local. Les approches permettant d'affronter les problèmes qui résultent de ces processus ne peuvent pas être élaborées ni à l'intérieur d'une organisation particulière, ni par rapport un seul phénomène socio-spatial.

L'approche de l'« Integrative Gebietsentwicklung » cherche à mobiliser les connaissances et les attentes des différents acteurs de la société urbaine pour élaborer d'une part une stratégie à long terme (dans le sens du développement durable) et de déterminer d'autre part les situations urgentes qui nécessitent une intervention immédiate.

- *Effizienz du processus* : relation entre effort (optimisation des gains, soutenabilité économique, etc.) et résultat (rapidité d'exécution, utilité, qualité des aménagements etc.).
- *Trois groupes d'acteurs* sont concernées par les dispositifs de coopération : Les acteurs publiques (« Öffentliche Hand »), les acteurs économique (patronat local) et les citoyens.
- *Effizienz de la coopération* : relation entre temps et coûts ; instruments innovateurs : « Perspektivenwerkstatt » (atelier de perspectives), « Konsensuskonferenz » (conférence de consensus), Mediationsverfahren (processus de médiation).

4.3. Innovative Milieuforschung

Une grande partie des phénomènes dynamique de l'évolution de l'espace (Raumentwicklungsdynamiken) au niveau de la ville et au niveau de la région ne peut pas être saisie sans la prise en compte de l'évolution des milieux socio-spatiaux et leurs logiques d'innovation et d'archaïsme. Dans le même temps, il s'agit de mettre en garde les politiques de gouvernance qui se traduisent par des interventions d'orientation et de contrôle réducteurs et schématiques.

Trois types de milieux sont mis en avant par Matthiesen (2005) :

- Le « milieu suburbanisé » à la périphérie des métropoles qui présente des formes d'extension particulières de l'espace entre ville et région.
- Le « milieu de frontière entre l'Allemagne et la Pologne » qui se caractérise par des flux de connaissance transfrontaliers entre l'Allemagne et la Pologne.
- Le « milieu de connaissance » qui présentent des dynamiques d'interaction et d'institutions mixtes, formelles et informelles.

La question centrale de cette approche est : comment ces milieux peuvent-ils contribuer à l'organisation des contextes socio-spatiaux chaotiques ? Les caractéristiques du chaos sont par exemple : les dysfonctionnalités de systèmes socio-techniques, styles de vie particuliers de catégories d'utilisateurs qui présentent un niveau élevé d'efforts en énergie et en improvisation.

Bibliographie et autres sources

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.) (1998), *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*, ARL, Hannover, 360 p.

Albrechts L., Healy P., Kunzmann K. R. (2003), « Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe », in : *APA Journal*, Vol. 69, n° 2, pp. 113-129

Balducci A., Kunzmann K. R., Sartorio F. S. (2004), « Towards Creative City Region Governance in Italy and Germany », in : *DISP*, revue d'urbanisme de l'Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, n° 158, pp. 2-10

BBR (2004), *3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung*, FIRU-mbH

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (éd.) (2000), *Europäische Metropolregionen*, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, Bonn

Bürkner H.-J. (2004), « Die Zivilgesellschaft im Rahmen von wirtschafts- und sozialräumlichen Steuerungskontexten : eine kalkulierbare Größe ? », in : *IRS-aktuell*, n° 44, IRS, Berlin

Callies C. (2004) *Kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte und ihre Anwendungen als Steuerungsinstrumente der städtischen Einzelhandelsentwicklung*, Thèse de Doctorat, Université de Dortmund

Die Zeit (29/09/2005), Wenn Städte überflüssig werden, N° 40, Hamburg

Fürst D., Rudolph A. (2003), « The Hanover metropolitan region », in : Salet W., Thornley A., Kreukels A. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon Press, London

Keim K.-D. (1997) Milieu und Moderne, in : *Berliner Journal für Soziologie*, vol ; 7, pp. 387-399

Knapp W. (2002), *Rhein-Ruhr : vom Ballungsraum zur Metropolregion*, Institut für Landes- und Statentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Dortmund

Krätke S., Heeg S., Stein R. (1997), *Regionen im Umbruch*, Campus Verlag, Frankfurt/New York

Kunzmann K. R. (2004), « An Agenda for Creative Governance in City Regions », in : *DISP*, n° 158, pp. 5-9

Linne G., Schwarz M. (éd.) (2003), *Handbuch Nachhaltige Entwicklung*, Leske + Budrich, Opladen

Matthiesen U. (2005) Innovative Milieuforschung als Beitrag zur Profilierung « sozialwissenschaftlicher Raumforschung », in : *IRS aktuell* n° 46, IRS, Berlin

Ptezinger T. (2004), « Das Leitbild « Städteregion Ruhr 2030 » in der Umsetzung », in : *RaumPlanung*, n° 114/115, Informationskreis für Raumplanung, Dortmund

Salet W., Thornley A., Kreukels A. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon Press, London

Selle K. (2005), *Planen, Steuern, Entwickeln*, Dortmunder Vertrieb für Bau und Planungsliteratur, Dortmund

Töllner M. (2003), *Methoden und Werkzeuge der informellen Planung —ein Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich*, Thèse de doctorat,

Entretiens

- Prof. Dr. Klaus Kunzmann**, Departement of European Spatial Planning, University of Dortmund, krkunzmann@t-online.de
- Dr. Hans Ulrich Oel**, Staatskanzlei Brandenburg, Potsdam
- Dr. Thomas Knorr-Sidow**, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS), Erkner

Sites internet

<http://www.sozialestadt.de/programm/>

<http://www.lpb.bwue.de/>

<http://www.mir.brandenburg.de/>

<http://www.bbr.bund.de/index.html?staedtebau/staedtebau.htm>

<http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/index.htm>

<http://www.arl-net.de/>

<http://www.irs-net.de/index.php>

Echelons de gouvernement territorial et programmation négociée en Italie

Gilles NOVARINA

Malgré l'adoption de la loi L142/1990, qui prévoyait l'instauration de « *città metropolitana* » dans les grandes villes, l'ensemble des grandes agglomérations italiennes reste dépourvu d'organisation institutionnelle. Les compétences ayant trait au gouvernement du territoire (planification territoriale, urbanisme, développement économique, environnement et paysage, patrimoine, transports, culture, action sociale...) appartiennent de longue date aux régions. Mais celles-ci, en application du principe de subsidiarité, doivent déléguer une partie de ces compétences aux autorités locales que sont les communes et les provinces. Progressivement, à des rythmes différents selon les régions, le système hiérarchique de planification dit « *a cascata* » est remis en cause. Se met ainsi en place une programmation négociée, fondée sur la coopération entre les différents échelons de gouvernement, le partenariat avec le secteur privé et la contractualisation.

1. L'absence de gouvernement métropolitain dans les grandes villes

Si on la compare à la France, l'Italie, qui compte huit mille communes, apparaît en retard en matière d'organisation intercommunale. La coopération entre communes passe par la constitution de *consorzi*, qui sont l'équivalent des syndicats intercommunaux, et plus récemment par la création de sociétés mixtes ; elle porte quasi exclusivement sur la gestion de services publics (les transports collectifs par exemple) ou l'élaboration et la mise en œuvre de projets urbains particuliers. L'expérience des *comprensori* vise à mettre en place un échelon intermédiaire de planification entre la région et les communes, au sein duquel pourraient se confronter les démarches de programmation économique et sociale et les exigences liées à la planification du territoire physique. Cette expérience, conduite uniquement dans quelques régions de l'Italie du Nord, se heurte à l'hostilité des élus locaux et est rapidement abandonnée. Soit les *comprensori* sont dissous (Lombardie), soit les plans de coordination dont ils ont la responsabilité tombent progressivement en désuétude (Piémont).

La loi 142/1990 *sull'ordinamento delle autonomie locali* se propose de réorganiser les rapports entre les trois niveaux d'administration territoriale que sont les régions, les provinces et les communes. A cette occasion, la loi prévoit la création dans les grandes agglomérations italiennes (Bari, Bologne, Florence, Gênes, Milan, Naples, Rome et Turin), de *città metropolitane* (villes métropolitaines), qui se voient accorder le statut de province. Les régions sont chargées de délimiter le périmètre des *aree metropolitane* concernées par ces nouvelles institutions. Le travail engagé par bon nombre de régions italiennes en collaboration avec des universitaires ne permet pas de dégager un consensus sur le nouveau découpage des provinces, tant et si bien qu'aucune *città metropolitana* n'est créée dans aucune des grandes villes italiennes. La loi 142/1990, qui trouve son inspiration notamment dans la loi de 1966 sur les communautés urbaines, constitue donc la dernière tentative pour restructurer, depuis le haut, le territoire des grandes agglomérations urbaines. Les initiatives législatives prises depuis cette date, tant au niveau de l'Etat que des différentes régions – rappelons ici qu'elles détiennent le pouvoir de voter la loi - vont dans un sens profondément différent.

2. L'application du principe de subsidiarité au gouvernement du territoire

A la fin des années 1990, le gouvernement adopte une série de lois et de décrets²³ qui visent à promouvoir un *fédéralisme administratif*²⁴. La subsidiarité est le principe qui doit régir non seulement les rapports entre l'Etat central et les régions, mais aussi entre la région et les autorités locales.

Les lois Bassanini définissent les domaines de compétences qui relèvent exclusivement de l'Etat (politique extérieure, immigration, défense et sécurité, justice, monnaie et réglementation de la concurrence, organisation politique et administrative de l'Etat, prévoyance sociale, normes générales en matière d'éducation, tutelle du patrimoine naturel et culturel) et ceux qui sont partagés avec les régions (rapports avec l'Union Européenne, droit du travail, éducation et formation professionnelle, recherche et innovation, santé publique, gouvernement du territoire, transports, ports et aéroports, distribution de l'énergie, mise en valeur du patrimoine naturel et culturel, sport et culture, développement économique, organisation du crédit bancaire, alimentation).

Les compétences régionales ayant trait au gouvernement du territoire couvrent donc la programmation du développement économique et social, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, les déplacements, la mise en valeur du patrimoine et de l'environnement et la gestion de la quasi-

²³ Parmi ces textes législatifs et réglementaires, appelées souvent lois Bassanini, du nom du ministre qui contribue à leur élaboration, il faut citer la L59/1997, la L127/1997 et le décret du 31 mars 1998 qui règlent l'attribution des fonctions administratives ayant trait au gouvernement du territoire aux régions et aux autorités locales.

²⁴ Ces lois débouchent sur une modification du titre 5 de la seconde partie de la Constitution, modification approuvée en octobre 2001 par référendum (loi 3/2001).

totalité des services publics locaux que ceux-ci aient un caractère administratif ou industriel et commercial.

Mais les régions ne gouvernent pas, seules, leur territoire. En effet elles en organisent l'administration par l'intermédiaire des provinces et des communes²⁵. Les régions doivent donc rétrocéder aux autorités locales une partie des compétences que l'Etat leur a transférées. Le principe de la subsidiarité règle non seulement les rapports entre Etat et régions, mais aussi ceux entre région et autorités locales. L'ensemble des compétences, ainsi que les fonctions administratives (moyens en personnel, ressources financières) qui en découlent, sont attribuées aux communes et aux provinces en fonction du territoire dont elles ont l'administration et ce à l'exclusion d'une part de celles qui sont incompatibles avec la dimension de ces territoires, d'autre part de celles qui relèvent des ménages, des associations et des communautés²⁶. L'autorité territoriale et fonctionnellement la plus proche du citoyen se voit accorder une sorte de priorité dans l'attribution des compétences. Un partage des responsabilités se dessine ainsi progressivement : les régions sont en charge de l'élaboration des objectifs généraux de programmation économique et sociale, alors que les communes et les provinces participent à la mise en œuvre de ces objectifs à travers l'adoption de plans et de projets²⁷.

Il est intéressant à cet endroit de comparer les conséquences respectives sur le gouvernement du territoire du principe de transferts de compétences par blocs (appliqué en France) d'une part, du principe de subsidiarité (appliqué en Italie) de l'autre.

- La loi du 2 mars 1982 et les lois sur la répartition des compétences qui l'ont suivie postulent que chaque niveau de collectivités territoriales est responsable de l'intégralité des pouvoirs et des responsabilités dans un domaine donné. Commune, département et région exercent donc leurs compétences sans en référer aux autres collectivités territoriales, ce qui permet de faire respecter – en théorie au moins – le principe d'une absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur les autres collectivités territoriales. Chaque collectivité gère son territoire sans avoir à en référer aux collectivités de niveau supérieur. Le gouvernement du territoire n'est donc pas partagé.

²⁵ Disposition déjà prévue à l'article 3 (« *rapporti tra regione e enti locali* ») de la loi 142/1990.

²⁶ Article 4, chapitre 1 de la L59/1997.

²⁷ Article 3 de la L142/1990.

- Les lois Bassanini partent au contraire du principe que les fonctions administratives sont partagées entre la région, les provinces et les communes. Même si la région joue un rôle de chef de file, elle doit associer les autorités locales aux démarches de programmation et de planification concernant l'intégralité du territoire régional. De même elle a son mot à dire sur les plans et les projets, même lorsque ceux-ci ne concernent le territoire que d'une province, voire d'une seule commune. Le principe de subsidiarité a comme corollaire celui de coopération entre les différents échelons de gouvernement du territoire.

Il existe une volonté, très largement répandue parmi les décideurs politiques français, de faire coïncider le territoire vécu par les acteurs économiques et sociaux, les découpages institutionnels et l'aire de mise en œuvre des politiques publiques. L'on pourrait à ce propos résumer l'action récente des pouvoirs publics, de la DATAR par exemple, par un slogan : « un territoire, une institution, une procédure », slogan qui se décline en ce qui concerne les grandes villes en « un territoire, l'agglomération, une institution, la communauté d'agglomération, une procédure, le contrat d'agglomération ». Analyser le fédéralisme italien en cours de constitution conduit à remettre en cause ce postulat : pour chacun des programmes d'action ou des projets qui constituent ce que, faute du mieux, l'on peut continuer à appeler une politique publique, il existe un territoire d'intervention qui implique un nombre élevé d'institutions et d'acteurs privés. Le gouvernement du territoire s'apparente donc plutôt à un processus d'échanges et de confrontations entre une pluralité de sujets publics et privés.

L'adoption des principes de subsidiarité et de coopération pour régler les rapports entre Etat, régions et autorités locales, puis la mise en œuvre de ces mêmes principes dans le cadre de législations régionales amènent à une remise en cause des systèmes de planification territoriale jusque-là pratiqués.

3. Les transformations des systèmes de planification territoriale

3.1 Le sistema a cascata

La régionalisation amorcée en Italie à partir de 1969 entraîne, à des vitesses différentes selon les régions, un développement de la planification territoriale à l'échelle régionale comme infrarégionale (expérience des *comprensori*). Le système mis en place, à travers l'adoption d'une série de lois régionales, est théorisé par Giovanni Astengo, professeur à l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, fondateur de l'enseignement de l'urbanisme en Italie, responsable de l'Istituto Nazionale di Urbanistica et directeur de la revue *Urbanistica*. Ce dernier occupe aussi de 1975 à 1980 la fonction d'assesseur régional et à ce titre est l'auteur de la LR 56/1977 « *tutela e uso del suolo* », qui est encore aujourd'hui considéré comme un modèle de législation en matière d'urbanisme²⁸.

Le *sistema a cascata* est fondé sur l'existence de trois échelons de planification, auxquels sont attribuées des tâches spécialisées. La région est en charge de l'élaboration du programme de développement régional, les *comprensori*, de plans de coordination et les communes, des plans régulateurs généraux (équivalents de nos plans locaux d'urbanisme). Le processus de planification est donc descendant et séquentiel. Il passe par différentes étapes (à chacune desquelles correspond la production d'un document particulier), au cours desquelles se réalise cette curieuse alchimie qu'est la transformation d'objectifs de programmation (intentions affichées dans un document et faisant l'objet de promesses de financement) en prescriptions urbanistiques (règles ayant trait à l'organisation du territoire physique et à sa gestion). Il est à noter que ce système entretient une proximité avec le système de planification français qui est fondé sur des règles de compatibilité entre plan local d'urbanisme et schéma de cohérence territoriale. Le caractère descendant de ce système est encore renforcé par l'adoption en 2000 de la loi *solidarité et renouvellement urbain*, qui prévoit que les documents de programmation sectorielle (programme local pour l'habitat, plans de déplacements urbains...) doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale.

Ce système a un caractère hiérarchique. L'échelon supérieur, à travers l'adoption de lois ou de règlements, établit des contraintes juridiques que les échelons inférieurs doivent respecter. L'échelon supérieur qu'est la région exerce par ailleurs un contrôle sur les décisions des autorités locales, puisque c'est lui qui approuve les plans régulateurs généraux et les plans particuliers (équivalents des anciens plans d'aménagement de zone). Dans un processus de décision à l'intérieur

²⁸ GIAIMO C., GIUDICE M. *Giovanni Astengo nelle istituzioni pubbliche*, Istituto Nazionale di Urbanistica (Sezione Piemonte Valle d'Aosta), Regione Piemonte (Assessorato urbanistica e pianificazione territoriale), Turin, 2000, 171 p.

duquel chaque échelon dispose d'une autonomie d'action, la coordination se fait selon des procédures définies a priori, qui sont fondées sur le respect de normes et de règles juridiques²⁹.

3.2 Vers un processus de planification fondé sur la coopération ?

Le système de planification *a cascata* fait l'objet d'une application limitée. Les régions se contentent d'adopter des programmes de développement qui sont de simples documents de programmation budgétaire et les plans territoriaux mis à l'étude aux échelons régional et infrarégional restent le plus souvent à l'état d'ébauche³⁰. Ainsi en Piémont, le plan territorial régional qui aurait dû résulter de l'agrégation des démarches de planification conduite dans le cadre des *comprensori* bute sur l'opposition de la région urbaine de Turin à une politique régionale de rééquilibrage du développement en faveur des zones périphériques. Il faut attendre l'adoption de la loi Galasso³¹ sur la protection et la mise en valeur des paysages, puis de la loi 142/1990 qui prévoit que les provinces élaborent un plan territorial de coordination et enfin des lois Bassanini, pour que l'on assiste à une relance de la planification territoriale. Et cette relance va de pair avec une transformation du contenu même des plans comme des relations entre les échelons de gouvernement du territoire.

L'adoption du principe de subsidiarité, pour réguler les rapports entre région et autorités locales, est incompatible avec le maintien du système *a cascata* qui, depuis le début des années 1980, est l'objet de la part des élus, comme des professionnels de l'urbanisme, de nombreuses critiques qui portent sur son manque de flexibilité et d'adaptabilité. La planification doit donc nécessairement abandonner son caractère hiérarchique et séquentiel. Elle devrait être fondé sur l'interaction et les allers-retours entre les différents échelons de gouvernement du territoire. Communes et provinces ont leurs mots à dire sur le plan régional, comme la région a son mot à dire sur les plans provinciaux et communaux. De plus les acteurs publics ressentent la nécessité d'une participation du monde économique et des associations à l'élaboration et la mise en œuvre des choix de planification territoriale. S'il n'y a plus spécialisation fonctionnelle des différents échelons de gouvernement du territoire, il convient de rechercher des modalités de coordination a posteriori,

²⁹ BOBBIO L. « Istituzioni e trasformazioni territoriali : quale tipo di governo », in INDOVINA F. (a cura di) *Il territorio derivato*, Franco Angeli, Milan, pp 109-119.

³⁰ PROPERZI P. « Sistemi di pianificazione regionale e legislazioni regionali », in FABRO S. (a cura di) « I nuovi piani territoriali regionali in Italia : approcci, scenari, efficacia », *Urbanistica*, 2003, N°121, pp 61-64.

³¹ La L431/1985 soumet à protection toute une série d'espaces naturels (littoral, rives des cours d'eau, montagne, parcs et réserves, glaciers, forêts, zones humides, volcans, zones d'intérêt archéologique). C'est aux régions de déterminer le contenu des mesures de sauvegarde ou de mise en valeur. Pour ce faire, elles peuvent avoir recours à l'adoption soit d'un *piano paesistico*, soit d'un *piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali* (plan territorial)

fondées sur l'échange et la confrontation, ce qui suppose une acceptation de la possibilité de conflits. Cette coordination peut prendre deux formes différentes :

- la compétition entre projets émanant d'acteurs publics ou privés (et dans ce cas, on fait confiance aux ajustements automatiques qui résultent de cette concurrence) ;
- la coopération dans le cadre de *tables* de négociation pouvant prendre des formes différentes (et dans ce cas, on insiste sur l'importance de l'énonciation des projet, de la délibération et de la négociation dans la formulation des accords)³².

La volonté de faire de la subsidiarité et de la coopération les principes régulant les rapports entre les différents échelons de gouvernement du territoire se heurte à de nombreuses réticences. Les lois Bassanini prévoient que c'est aux régions de préciser quelles sont les missions et les tâches d'administration qui sont déléguées aux autorités locales et quelles sont celles qui lui reviennent. Pour ce faire, les régions doivent adopter de nouvelles lois en matière d'urbanisme et de planification territoriale. Et en la matière, les stratégies sont diverses.

4. Stratégies régionales de gouvernement du territoire

Nombreuses sont les recherches italiennes qui dressent une typologie de ces stratégies³³. En croisant les résultats de ces travaux, l'on peut distinguer trois types de stratégies : les stratégies de résistance, de dérégulation et de réforme.

4.1 Résistance au changement

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

Le Piémont n'a toujours pas modifié la LR 56/1977 et la région conserve un pouvoir d'approbation des décisions d'urbanisme émanant soit des provinces soit des communes. Tout au plus une modification de ce texte confère aux communes le pouvoir d'approuver les *varianti non sostanziali* de leur plan régulateur général. La région se dote en 1997 d'un nouveau plan territorial³⁴ qui fixe le tracé des grandes infrastructures, définit les systèmes environnementaux à soumettre à

³² BOBBIO L. « Istituzioni e trasformazioni territoriali : quale tipo di governo », article cité.

³³ Istituto Nazionale di Urbanistica, Osservatorio Nazionale sulla Pianificazione di Area Vasta 2^o *rapporto sullo stato dell'arte nella pianificazione provinciale*, 4^a Rassegna Urbanistica Nazionale, Venezia, 1999, 70 p.

FABRO S. (a cura di) « I nuovi piani territoriali regionali in Italia : approcci, scenari, efficacia », *Urbanistica*, 2003, N°121, pp 57-60.

³⁴ Regione Piemonte (Assessorato urbanistica, pianificazione territoriale, edilizia residenziale) *Piano Territoriale Regionale*, 1997, 95 p.

des mesures de sauvegarde, identifie les biens culturels à protéger et délimitent une série de secteurs géographiques (bassin du Pô, zone centrale des collines, valle di Susa concernée par la future ligne *d'alta velocità*, lacs, aire métropolitaine turinoise) où le plan régional doit faire l'objet d'approfondissements. La stratégie à l'œuvre est toujours et encore de partir de l'échelon régional pour aller vers l'échelon local. Le plan territorial régional parce qu'il est trop imprécis pour encadrer l'action des communes nécessite des compléments d'études qui doivent déboucher sur des orientations et des prescriptions plus détaillées.

Dans un tel contexte, marqué par la volonté de préserver le *sistema a cascata* sinon dans son intégrité du moins dans ses grandes lignes, la planification provinciale peine à trouver sa place. Le rôle de coordination de l'action des communes que la loi 142/1990 assigne au plan provincial entre en contradiction avec les initiatives de la région en matière de planification d'*area vasta*³⁵. La totalité des provinces s'est cependant engagée dans une démarche de planification et la majorité d'entre elles a approuvé son plan. Mais la démarche adoptée se veut peu contraignante, elle part d'un état des lieux de la planification communale (mosaïque des plans régulateurs) pour identifier les contradictions entre ces plans et proposer ainsi des orientations visant à améliorer la coordination des actions envisagées par les communes en matière d'organisation du territoire. L'on assiste à une multiplication des actions à l'échelon intermédiaire, à l'initiative soit de la région, soit des provinces, dans le cadre de démarches à caractère sectoriel ou global.

Une absence de répartition claire des rôles entre les différents échelons de gouvernement du territoire conduit à une concurrence entre ces échelons et à ce qu'Attilia Peano appelle un « *affolement des plans* »³⁶.

La planification d'aire vaste, qu'il s'agisse du plan régional, de ses approfondissements et dans une moindre mesure des plans de coordination provinciaux, conserve un caractère « *urbanistico-conformativo* »³⁷ :

- les plans territoriaux sont en effet pensés comme des sortes de « *grands plans régulateurs* » dont l'objectif est de définir les conditions d'usage des sols ;
- les plans communaux doivent se conformer à ces plans territoriaux.

³⁵ Dans le rapport 2004 sur l'urbanisme et la planification territoriale, les plans provinciaux, les approfondissements du plan régional, les plans paysagers et les projets opérationnels sont présentés dans le cadre d'un même et unique chapitre intitulé « la pianificazione di area vasta » (Regione Piemonte *Governare il territorio piemontese : ruoli, competenze e problemi*, 2004, 191 p.).

³⁶ PEANO A. « Azioni regionali : piani settoriali, quadri d'insieme, programmazione », 4^a Rassegna Urbanistica Nazionale, *Presentazione delle sezioni, osservatori e commissioni nazionali INU, Urbanistica Dossier*, 1999, N°26, p.8.

³⁷ FABRO S. (a cura di) « I nuovi piani territoriali regionali in Italia : approcci, scenari, efficacia », article cité.

Prévaut donc une approche formelle (la conformité à une norme) des relations entre les différents échelons de gouvernement du territoire. Et cette approche est d'autant plus formelle que les grands projets d'urbanisme opérationnel se développent selon une logique autre. La conception « *urbanistico-conformativa* » est en adéquation avec une stratégie de rééquilibrage du développement territorial : la croissance économique et démographique est trop forte en certains pôles (les grandes villes principalement) et il convient de la maîtriser afin d'offrir à des secteurs géographiques moins favorisés la possibilité de connaître à leur tour un développement. Le plan joue son rôle dès lors qu'il fixe une série de limites à ne pas dépasser. La situation du Piémont et de sa capitale, à la fin des années 1980, n'a plus grand chose à voir avec cette vision d'un territoire à rééquilibrer. La crise de l'industrie fordiste (notamment de la Fiat) entraîne un déclin de la capitale régionale à la fois sur le plan démographique (chute de la population³⁸) et économique (apparition de très vastes friches industrielles). Le développement de l'ensemble du Piémont passe d'abord par la redynamisation de sa capitale régionale. L'ensemble des partenaires publics et privés doit donc collaborer à l'élaboration et la mise en œuvre de grands projets à même de favoriser une reconversion économique de Turin.

Cette ville dispose en effet de plus de sept cents hectares de terrains à requalifier – ce qui suppose le plus souvent une bonification des sols et un traitement des anciens bâtiments industriels – et ne manque donc pas de terrains pour accueillir de nouvelles constructions. Pour mettre en œuvre une stratégie de reconversion et de requalification, il convient de mobiliser les capacités d'investissements que celles-ci proviennent du public ou du privé. L'implication de ces acteurs est acquise lors de l'élaboration puis de la signature en 2000 d'un plan stratégique dont l'animation est confiée à l'association *Torino Internazionale*. La région s'engage donc dans la réalisation de grands projets qui ont été identifiés par la Ville de Turin lors de l'élaboration de son plan régulateur général (approuvé en 1992) et qui réussissent à trouver enfin un débouché opérationnel dans le cadre des travaux préparatoires aux Jeux Olympiques de 2006. Elle s'implique aussi dans des projets qui permettent le transfert d'équipements (marché alimentaire de gros) à l'étroit dans leur localisation actuelle dans la ville-centre.

Ce décalage entre une approche formelle de la planification territoriale et les démarches de projets, à l'œuvre principalement à Turin et dans une moindre mesure dans les secteurs plus périphériques, est une des explications de la volonté du conseil régional (exprimée tant par l'ancienne majorité de centre droite que par la majorité actuelle de centre gauche) de réformer la LR 56/1977 dans le sens d'une meilleure prise en compte des principes de subsidiarité et de coopération : le plan territorial régional doit être remplacé par un document d'encadrement à

³⁸ Entre le début des années 1970 et le début des années 1990, la population de la ville de Turin est passée d'un million deux cent mille habitants à neuf cent mille habitants.

caractère moins normatif, les provinces voient se renforcer leur rôle de coordination et les communes ont plus de latitude quant à la gestion de leurs projets d'urbanisme.

4.2 Dérégulation

Les lois Bassanini sont une invitation aux régions à rétrocéder aux autorités locales une partie des compétences qu'elles exerçaient jusque-là en matière de gouvernement du territoire. La Lombardie (région dirigée de longue date par une majorité de centre droite) s'appuie sur cette initiative gouvernementale pour pousser plus loin un projet de dérégulation qui se traduit par un relâchement des contrôles exercés sur les décisions des communes d'une part, sur un assouplissement du contenu des plans territoriaux, comme des plans régulateurs.

La Lombardie adopte une loi sur le *riordino delle autonomie*³⁹, qui remplace le plan territorial régional par un simple programme régional de développement qui a valeur de « *lignes générales en matière d'organisation du territoire* »⁴⁰. La région intervient par ailleurs à travers des instruments à caractère sectoriel qui peuvent avoir un contenu prescriptif, à l'image par exemple des plans paysagers. Les communes obtiennent le pouvoir d'approuver le plan régulateur, leurs *varianti* et les plans particuliers concourant à leur mise en œuvre. Tout au plus doivent-elles solliciter la province qui doit vérifier la compatibilité avec les orientations à caractère supra communal, fixées par leur plan territorial de coordination.

Cette volonté de dérégulation est reprise à son compte par la Ville de Milan qui cherche à innover dans l'adoption de nouveaux instruments lui permettant de mieux gérer les projets de transformations urbaines concernant les très vastes zones de friches présentes sur son territoire.

La variante du plan régulateur général, en application à Milan, date en effet de 1976 : elle prévoyait notamment une action de rééquilibrage du développement en faveur de la périphérie et apparaît aujourd'hui comme la dernière tentative de mise en œuvre à Milan de ce que Giuseppe Campos Venuti appelle un urbanisme réformiste. Depuis cette date, les municipalités qui se sont succédé (dirigées par des majorités de gauche, de centre gauche, puis de centre droite) ont toutes décidé de ne plus s'attaquer à une nouvelle révision du plan communal d'urbanisme. Plusieurs documents directeurs ont été produits, notamment en 1984 le document directeur du projet *Passante* qui cherche à articuler réorganisation du réseau ferrée (métro, réseau régional du nord de Milan, réseau national) et requalification urbaine de grandes zones laissées en friche suite à l'abandon de la ville par de grandes entreprises industrielles. Plus récemment, conformément à une loi adoptée par

³⁹ LR 1/2000 du 5 janvier 2000.

⁴⁰ Article 3 de la LR1/2000.

la région⁴¹, la commune de Milan met à l'étude un document d'encadrement qui doit permettre de fournir à l'administration municipale les moyens d'évaluer le bien fondé et la pertinence de projets (les *programmi integrati di intervento*) qui peuvent émaner d'initiatives soit publiques soit privées⁴². Ce document d'encadrement, qui n'est accompagné d'aucune carte, se contente de décrire la procédure d'évaluation des futurs projets et appelle de ses vœux leur localisation le long de deux axes de développement qui forment un « T » renversé⁴³.

La priorité est donc accordée par la Ville de Milan, comme d'ailleurs par la Lombardie, aux projets opérationnels qui sont examinés dans le cadre d'appels à projet et dont l'élaboration et la mise en œuvre passent nécessairement par la construction de coopérations entre acteurs privés et publics. Lorsqu'il y a nécessité d'une transformation du plan régulateur pour permettre ces nouveaux projets, il y a recours en tant que besoin soit à la procédure des accords de programmes (projets ayant un caractère stratégique pour l'ensemble de la ville), soit à celle des *varianti parziali* (équivalent de la modification du plan local d'urbanisme en France). Dans ce contexte de dérégulation et de laisser-faire, la ville-centre, dans un premier temps au moins, avec le soutien tacite de la région, s'accapare la quasi-totalité des projets de transformation urbaine. Dans un second temps, Milan doit composer avec les communes voisines en ce qui concerne des projets indispensables à son développement (ouverture d'un nouvel aéroport à Malpensa, transfert de la foire sur le territoire de la commune de Rhò à l'ouest) et une certaine émulation se crée qui pousse les communes périphériques – l'on peut citer à ce propos l'expérience de l'*Agenzia Nord Milano*, regroupant d'anciennes communes industrielles, qui lance un Agenda 21, un plan stratégique et une série d'actions de reconversion des friches industrielles nombreuses sur leur territoire – comme les acteurs économiques regroupés parfois dans de véritables districts industriels – le district de la mode dans la Brianza – à lancer des initiatives qui entrent parfois en concurrence de celles de Milan. La province de Milan, après avoir tenté de proposer un modèle alternatif de planification d'inspiration réformiste, s'engage dans des actions de soutien à des initiatives de développement local émanant soit de groupes de communes soit de regroupements auxquels participent à la fois des acteurs institutionnels et des représentants de la société civile.

Cette approche du gouvernement du territoire est fondée sur le recours à une planification de type « *stratégique* »⁴⁴ ou encore de planification par projets. Elle cherche en effet à impliquer les acteurs publics et privés dans la mise au point de projets qui peuvent avoir un caractère soit sectoriel

⁴¹ LR9/1999 concernant la *disciplina dei programmi integrati di intervento*.

⁴² COLLARINI S., GUERRA G., RIGANTI P. « Programmi integrati i intervento : un primo bilancio », *Urbanistica*, 2002, 119, pp 82-90.

⁴³ Comune di Milano (Assessorato allo sviluppo del territorio) *Ricostruire la Grande Milano*, Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali, Milan, 2000, 147 p.

⁴⁴ FABRO S. (a cura di) « I nuovi piani territoriali regionali in Italia : approcci, scenari, efficacia », article cité.

soit global. Une planification stratégique fondée sur la négociation est avant tout une démarche de programmation grâce à laquelle des collectivités publiques cherchent à aider des systèmes locaux préconstitués à se doter de projets de développement territorial. L'intervention publique est orientée vers un soutien à des actions de développement dont l'initiative revient principalement aux acteurs privés, plus particulièrement à ceux qui appartiennent au monde des entreprises. Le plan stratégique ne contient pas de directives ou de prescriptions ayant trait de manière directe à l'usage des sols.

Dans un tel contexte, il ne peut exister une modalité unifiée de gouvernement métropolitain. Autour de projets particuliers concernant des territoires particuliers, se constituent des « *éléments de gouvernements métropolitain* »⁴⁵, qui sont autant de « *nouvelles formes de gouvernement hybride* »⁴⁶. Coexistent, voire entrent en concurrence différents réseaux de sujets publics et privés qui concourent à la construction de projets ou de programmes d'action, dont l'envergure dépasse la simple échelle communale. Ces réseaux ont des configurations variées et par conséquent une ampleur différente.

Une telle situation est perçue par de nombreux observateurs⁴⁷ comme un obstacle à la mise en place d'une approche cohérente et intégrée de la planification territoriale. D'autres auteurs sont plus nuancés – cf. les articles cités de A. Lanzani et B. Dente – et n'hésitent pas à écrire que l'émergence d'un nouveau sujet institutionnel métropolitain peut conduire à une dissolution, pour partie au moins, de ces réseaux et à une moindre implication des acteurs privés. Rien n'indique d'ailleurs que la construction de la métropole se fait plus facilement par l'élaboration d'un plan territorial unique à vocation générale que par la mise au point de projets particuliers pouvant porter sur des fragments du territoire métropolitain ou de programmes sectoriels (en matière de déplacements par exemple).

4.3 Réforme et co-planification

Les régions qui sont allées le plus loin dans le sens d'une refonte du système de planification territoriale sont le plus souvent situées dans le sens de l'Italie. La Toscane approuve en 1995 – soit deux ans avant l'adoption au niveau national des lois Bassanini – une loi dans laquelle elle fait de la subsidiarité et de la coopération les principes qui doivent aider à fixer de nouvelles

⁴⁵ LANZANI A. « Un'insolita rappresentazione per la governance della regione urbana lombardo-milaneese », *Milano dopo la metropoli, Territorio*, 2004, pp 126-131.

⁴⁶ DENTE B. « Capitale sociale, reti di governance e innovatività metropolitana », *Territorio*, 2004, pp 107-111.

⁴⁷ Cf. par exemple les nombreux articles de F. OLIVA, dont le plus récent est paru dans le cadre du dossier « Urbanistica a Milano », *Urbanistica*, 2002, N°119.

normes de gouvernement de son territoire⁴⁸. Elle est suivie par d'autres : Emilie-Romagne, Ligurie, Marches, Ombrie. Les réformes engagées ont en commun :

- la transformation du plan territorial régional en un document d'orientations ;
- l'affirmation du rôle de coordination des provinces ;
- une plus grande liberté accordée aux autorités locales quant à l'approbation de leurs plans ;
- une transformation du contenu même de ces plans locaux ;
- l'instauration d'instances de concertation entre les différents échelons de gouvernement du territoire⁴⁹.

- **Le « modèle toscan »**

La Toscane, avec l'adoption de la LR 5/1995, cherche à engager son système de planification territoriale dans une stratégie de soutien au développement local, stratégie fondée sur une valorisation des ressources territoriales (de nature non seulement économique et sociale, mais aussi environnementale et paysagère) propres à chacun des systèmes et sous-systèmes qui structurent la région⁵⁰.

Le plan territorial régional est remplacé par un *piani di indirizzo territoriale* (plan d'orientation territoriale) qui fait l'objet d'une élaboration concertée avec les provinces et les communes dans le cadre de « conférences interinstitutionnelles »⁵¹. Ce plan, approuvé par le conseil régional le 25 janvier 2000⁵², est un document de programmation présentant de manière coordonnées les politiques sectorielles ayant une implication sur le développement territorial. C'est donc un document de synthèse : synthèse des éléments de connaissance disponibles dans diverses études et plans, synthèse des actions et projets émanant des différents échelons de gouvernement du territoire, synthèse des politiques sectorielles régionales. C'est aussi un document qui se fixe comme objectif un *sviluppo sostenibile* – les italiens traduisent littéralement l'expression anglaise de *sustainable development* qu'ils préfèrent à celle de développement durable – des différents systèmes territoriaux qui composent la Toscane.

⁴⁸ LR 5/1995 du 16 janvier 1995 *norme per il governo del territorio*.

⁴⁹ MINUCCI F. *L'evoluzione del governo del territorio. Dalla logica dei comandi alle logiche condivise*, UTET Libreria, Turin, 2005, 239 p.

⁵⁰ GANDOLFI C. « La riforma urbanistica toscana : cinque anni di sperimentazione », *Urbanistica*, 2000, N°215, pp 75-82.

⁵¹ DE LUCA G. « Il PIT della Toscana : visione strategica concertativa versus regolamentazione top-down », dossier « I nuovi piani territoriali regionali in Italia : approcci, scenari, efficacia », *Urbanistica*, 2003, 121, pp 71-74.

⁵² Regione Toscana *Piano di Indirizzo Territoriale*, 2000, 79 p.

Le PIT propose un « *cadre de connaissance* » fondé sur un découpage du territoire en quatre systèmes territoriaux qui sont l'Apennin, la plaine de l'Arno, la Côte et les Iles, la Toscane intérieure et méridionale. Il fixe des objectifs de développement pour chacun de ces systèmes territoriaux et assigne aux provinces la tâche d'identifier à l'intérieur de chacun de ces systèmes, des sous-systèmes ou systèmes locaux⁵³. Pour chacun de ces sous-systèmes, le plan territorial de coordination provincial établit un bilan des ressources environnementales, paysagères et anthropiques (économiques et sociales). C'est en référence à ce bilan que les provinces et les communes peuvent mener des évaluations des effets des actions contenues dans les plans.

Le PIT établit la liste des *invariants territoriaux* qui sont une série de grands équilibres que les autorités locales doivent respecter lors de l'élaboration de leur plan. Ainsi doit être recherché un rapport correct entre fonction touristique et fonction résidentielle des centres-villes, un équilibre entre les différents modes de déplacements, la mixité fonctionnelle, comme est affirmée la priorité de la requalification des tissus urbains existants par rapport aux extensions urbaines. Enfin le PIT établit des prescriptions ayant trait à la sauvegarde de l'environnement et des paysages et à la protection contre les risques naturels.

Le nouveau plan régional se contente de fixer des orientations et des objectifs, à caractère général, dont la mise en œuvre passe par l'élaboration de plans aux niveaux provincial et communal. Les autorités locales sont invitées à justifier de leurs choix et leurs projets au regard de ces grands principes. Les orientations (*indirizzi*), si à la différence des prescriptions elles n'ont pas de caractère contraignant, ont néanmoins un statut juridique précis : les autorités locales n'ont pas l'obligation de les respecter, mais de les prendre en compte, de les discuter, de les contester, et ce sur la base d'une justification construite à partir d'arguments de nature scientifique ou technique.

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

⁵³ BORLOTI F., CAPERINI C., ROMEI P. *Sistemi locali e reti territoriali. Metodologie e applicazioni al caso toscano*, IRES, Regione Toscana (Dipartimento delle politiche territoriali e ambientali), 1999, 76 p.

Le plan régulateur général, de responsabilité communal, est divisé en deux parties :

- le plan structurel qui rassemble les éléments de diagnostic et d'analyse (*cadre de connaissance*) d'une part, les objectifs stratégique de développement et d'organisation du territoire ;
- les documents à caractère opérationnel que sont le règlement d'urbanisme et les programmes des interventions publiques⁵⁴.

De même que le plan territorial de coordination est approuvé par la province, après que celle-ci ait recueilli l'avis de la région, le plan structurel est approuvé par la commune, après que celle-ci ait recueilli l'avis de la province. Le règlement d'urbanisme et le programme d'intervention sont de la seule responsabilité communale. La LR 5/1995 se traduit donc par un assouplissement important des contrôles que les autorités régionales exerçaient sur les décisions des provinces et des communes. De plus, conformément aux principes de subsidiarité et de coopération, des procédures sont mises en place, qui doivent permettre d'organiser la confrontation des points de vue émanant des différents échelons de gouvernement du territoire. Ces procédures consistent en la tenue de conférence de services et la signature d'un « *accord de planification* » (modalité particulière des accords de programmes instaurés par la loi 142/1990) qui doit obtenir l'approbation des diverses collectivités publiques concernées.

4.4 Les transformations de l'urbanisme réformiste en Emilie-Romagne

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

L'Emilie-Romagne, plus tardivement que la Toscane, s'engage dans une refonte de sa législation régionale et dans une réorganisation de son système de planification territoriale. La LR 20/2000⁵⁵ reprend à son compte les grandes lignes de la loi toscane : desserrement du contrôle que les autorités régionales exerçaient jusque-là sur les décisions des provinces et des communes, renforcement du rôle de coordination du plan territorial provincial, à l'intérieur du plan régulateur général dissociation du plan de structure, du règlement d'urbanisme et du plan opérationnel communal, instauration d'instances et de procédures de concertation entre les différents échelons de

⁵⁴ GIOVANNONI G. *Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana. Uno studio dei casi*, *Urbanistica*, 2001, N°34, 264 p.

⁵⁵ LR 20/2000 du 24 mars 2000 *disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*.

gouvernement du territoire (conférences de planification, accords de planification). Quelques différences sont à noter, qui ont trait à la conservation de la forme traditionnelle du plan territorial régional qui est complété par un plan territorial paysager.

Ce plan, approuvé quelques années avant l'adoption de la LR 20/2000, traite des paysages à partir d'une prise en compte des dynamiques écologiques et anthropiques qui expliquent leur transformation (volonté de dépasser les approches esthétiques fondées sur la seule perception). Il identifie les systèmes environnementaux (crêtes de colline, bois et forêts, zones agricoles, littoral maritime ou lacustre, rives des cours d'eau), les ensembles géographiques plus restreints présentant des caractéristiques naturalistes intéressantes et les éléments ponctuels du patrimoine naturel ou culturel. Pour chacun de ces systèmes ou éléments, il définit des principes de protection et de mise en valeur qui doivent faire l'objet d'un approfondissement dans les plans provinciaux et communaux. Il conserve donc un aspect « *traditionnel* » puisqu'il comprend une cartographie accompagnée d'un appareil normatif.

En l'absence d'un document d'encadrement émanant de la région, c'est aux provinces qu'il revient d'avoir pris les initiatives les plus significatives en matière de planification territoriale. La province de Bologne approuve par exemple le 30 mars 2004 son plan territorial de coordination⁵⁶ qui, sur la base du constat de la diffusion de l'urbanisation, propose une stratégie de rééquilibrage. Cette stratégie se décline selon trois axes :

- mettre en correspondance la structure polycentrique du territoire avec l'organisation des réseaux de transports ;
- restructurer les réseaux de grandes infrastructures de déplacement (notamment les autoroutes) dans une perspective d'amélioration de la desserte de l'agglomération d'une part, de rééquilibrage en faveur des transports collectifs de l'autre ;
- mettre en valeur la nature et les paysages.

On retrouve ici l'approche relativement fréquente des plans à grande échelle qui porte pour l'essentiel sur le tracé des grandes infrastructures, la localisation des grands équipements et l'édiction de mesures de protection et de mise en valeur du réseau environnemental. Le plan de la province de Bologne est plus original dans les instruments d'actualisation dont il s'accompagne.

Prenant acte de l'échec du projet de constitution d'une *città metropolitana* à Bologne et du caractère limité des expérimentations qui suivent (mise en place en 1994 d'une conférence

⁵⁶ Provincia di Bologna *PTCP. Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, 2004, Tome 1 *Relazione*, 262 p., Tome 2 *Norme di attuazione e allegati*, 276 p. + annexes.

métropolitaine qui réunit les communes et la province, élaboration d'un accord à propos de la gestion de prévisions de construction à l'échelle de la métropole), la province se positionne comme l'autorité à même de suppléer aux défaillances de l'intercommunalité. Mais son projet n'est pas de donner naissance à une nouvelle forme intégrée de gouvernement métropolitain, il est de prendre appui sur les initiatives des communes pour aider à la constitution d'une organisation polycentrique du territoire. Le polycentrisme est présenté comme une alternative à la tendance naturelle de diffusion de l'urbanisation : il est défini comme une « *diffusione concentrata* » ou mieux encore comme un « *decentramento sui centri esterni* »⁵⁷. Il s'agit donc d'établir un débat avec les communes sur la localisation des pôles d'équipements et de services d'une part, des zones d'activités de l'autre. Il convient par ailleurs de favoriser des coopérations entre communes à une échelle plus réduite au moyen de deux instruments introduits par la LR 20/2000 :

- les plans structurels élaborés sous forme associés ;
- les accords territoriaux portant sur la localisation de parcs d'activités et la péréquation des ressources fiscales qui leur sont liées.

Les expériences de la Toscane et de l'Emilie-Romagne visent à mettre en place une co-planification, c'est-à-dire un processus de planification dans lequel interviennent de manière conjointe – et non plus à tour de rôle en fonction d'étapes définies a priori - les différents échelons de gouvernement du territoire. Cette intervention est rendue possible par la tenue de conférences interinstitutionnelles et la signature d'accords de nature contractuelle. Ces accords portent à la fois sur un diagnostic partagé des problèmes qui se posent au territoire (alimentation par l'ensemble des acteurs d'un cadre commun de connaissances) et l'élaboration d'objectifs ou d'orientations. Mais les stratégies de développement proposées débouchent – et c'est là une différence avec les démarches stratégiques – sur des plans fixant des préconisations ayant trait à l'usage du sol (tracés des infrastructures, localisation des équipements, des services et des activités, mise en place d'un système ou d'un réseau environnemental). Ces plans sont qualifiés de plans de structure pour les différencier des plans stratégiques.

5. Programmation négocié et accords contractuels

Les lois Bassanini, puis la réforme de la Constitution adoptée en octobre 2001, ont impulsé un processus de redistribution des compétences et des fonctions administratives entre les différents échelons de gouvernement et conduit à une réorganisation du système de planification territoriale

⁵⁷ Provincia di Bologna *Futuro metropolitano. Un progetto per il territorio bolognese*, 2005, 55 p.

qui prévalait jusque-là. Face à ces initiatives, les régions ont agi de manière différente : la tradition d'encadrement administratif tente de se maintenir dans les régions proches de la frontière française, l'approche réformatrice de l'urbanisme se renouvelle dans les régions du centre, alors que la Lombardie s'engage dans l'aventure de la dérégulation. A des rythmes qui sont propres à chacune d'entre elles, la très grande majorité des régions italiennes se dirigent néanmoins vers la mise en place d'un système de co-planification territoriale, qui se substitue progressivement à l'ancien système *a cascata*.

Le système de co-planification est fondé sur la mise en œuvre des principes :

- de subsidiarité, selon lequel tout ce qui peut être géré par les institutions les plus proches de la population doivent l'être ;
- de coopération.

Dans un tel système, le plan n'est plus considéré comme un produit mais comme un processus. La tenue de conférences de services, qui prennent des dénominations diverses selon les régions, garantit une implication des différents échelons de gouvernement du territoire : si la région a son mot à dire sur les plans dont la responsabilité incombe aux échelons inférieurs, les communes et les provinces doivent être très étroitement associées aux choix de planification formulés à l'échelle régionale. Et cette coopération porte à la fois :

- un cadre commun de connaissance, dont la mise au point passe notamment par l'identification des grands systèmes ou réseaux qui structurent le territoire ;
- l'élaboration d'orientations et de programmes d'action.

Le territoire ne peut donc pas relever de la responsabilité d'un seul échelon de gouvernement. Les compétences sont partagées, ce qui rend nécessaire une intervention conjointe des communes, des provinces et de la région. Dans une telle perspective, les décideurs italiens, comme les professionnels de l'urbanisme, ont cessé de se passionner pour de nouvelles réformes du gouvernement métropolitain. Une partie d'entre eux se déclare favorable à une gouvernance territoriale, c'est-à-dire à un processus d'échange et de confrontation entre des institutions publiques et acteurs privés, qui cherchent à poser des problèmes en commun (diagnostic partagé) et à définir les actions qui permettront de les résoudre⁵⁸. Cette gouvernance territoriale passe donc moins par la mise en place de nouvelles institutions que par l'élaboration de projets dont l'aire d'influence est

⁵⁸ « Il governo del territorio non si configura come un soggetto o un apparato, dotato di una propria visione dell'interesse generale e assistito da burocrazie specialistiche, ma piuttosto come un processo di confronto e di scambio tra istituzioni pubbliche e anche soggetti privati (governance) » (BOBBIO L. « Istituzioni e trasformazioni territoriali : quale tipo di governo », article cité, p. 115).

plus large que le seul territoire communal. Ces projets et programmes complexes sont élaborés dans le cadre de processus de négociations qui débouchent sur des accords contractuels. Ces accords peuvent en tant que besoin porter sur des modifications des plans territoriaux et des règlements qui les accompagnent.

BIBLIOGRAPHIE

Bobbio L. « Istituzioni e trasformazioni territoriali : quale tipo di governo », in Indovina F. (a cura di) *Il territorio derivato*, Franco Angeli, Milan, pp 109-119.

Borloti F., Caperini C., Romei P. (1999) *Sistemi locali e reti territoriali. Metodologie e applicazioni al caso toscano*, IRES, Regione Toscana (Dipartimento delle politiche territoriali e ambientali), 76 p.

Collarini S., Guerra G., Riganti P. (2002) « Programmi integrati i intervento : un primo bilancio », *Urbanistica*, 119, pp 82-90.

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

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

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

Gaiimo C., Giudice M. (2000) *Giovanni Astengo nelle istituzioni pubbliche*, Istituto Nazionale di Urbanistica (Sezione Piemonte Valle d'Aosta), Regione Piemonte (Assessorato urbanistica e pianificazione territoriale), Turin, 171 p.

Giovannoni G. (2001) *Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana. Uno studio dei casi*, *Urbanistica*, N°34, 264 p.

Istituto Nazionale di Urbanistica, Osservatorio Nazionale sulla Pianificazione di Area Vasta (1999) *2° rapporto sullo stato dell'arte nella pianificazione provinciale*, 4^a Rassegna Urbanistica Nazionale , Venezia, 70 p.

Lanzani A. (2004) « Un'insolita rappresentazione per la governance della regione urbana lombardo-milanese », *Milano dopo la metropoli, Territorio*, pp 126-131.

Peano A. (1999) « Azioni regionali : piani settoriali, quadri d'insieme, programmazione », 4^a Rassegna Urbanistica Nazionale, *Presentazione delle sezioni, osservatori e commissioni nazionali INU*, *Urbanistica Dossier*, N°26, p.8.

Properzi P. (2003) « Sistemi di pianificazione regionale e legislazioni regionali », in FABRO S. (a cura di) « I nuovi piani territoriali regionali in Italia : approcci, scenari, efficacia », *Urbanistica*, N°121, pp 61-64.

Provincia di Bologna (2004) *PTCP. Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, Tome 1 *Relazione*, 262 p., Tome 2 *Norme di attuazione e allegati*, 276 p. + annexes.

Provincia di Bologna (2005) *Futuro metropolitano. Un progetto per il territorio bolognese*, 55 p.

Regione Toscana (2000) *Piano di Indirizzo Territoriale*, 79 p.

La planification territoriale aux Pays-Bas : séparer l'élaboration des stratégies spatiales et la gestion des droits des sol

Illustration avec le cas de la région urbaine du Randstad

Roelof VERHAGE

1. Introduction

La planification territoriale (*ruimtelijke ordening*) est généralement perçue aux Pays-Bas comme une activité indispensable du secteur public. Mais elle a connu des évolutions importantes dans la dernière décennie. Éléments clefs de cette évolution sont l'érosion de l'idée traditionnelle de la globalité de la planification nationale, et le besoin d'accommoder de nouvelles pratiques orientées vers le marché dans des démarches jusqu'alors fortement dirigé par le secteur public. L'adaptation de la planification territoriale à ces développements se fait actuellement le long de deux axes. La première est celle d'une réorientation sur les niveaux territoriaux appropriés pour produire des plans spatiaux. L'objectif étant de créer un système de planification qui permet d'organiser « ce qu'il faut au niveau centralisé et ce qui est possible au niveau décentralisé ». La deuxième ligne est celle d'une modification des démarches de planification, en vue de les rendre plus pro-actives. A ce sujet, on parle aux Pays-Bas de « planification de développement », qu'on peut opposer à la « planification d'admission » prédominante jusqu'à présent.

Ces évolutions ont des conséquences pour les démarches et la position de la planification territoriale stratégique aux Pays-Bas. Dans la suite de ce texte, nous décrivons les évolutions dans le système et dans les pratiques de la planification territoriale aux Pays-Bas (sections 2 et 3). Ensuite, nous nous tournons vers la région du Randstad pour illustrer nos propos avec une cas concrète. Les expériences dans le Randstad montrent comment la structure institutionnelle de la région influence la mise en œuvre de la planification territoriale. A travers les débats qui y ont lieu actuellement en ce qui concerne la planification territoriale, nous verrons comment les changements de la planification territoriale sont en même temps l'issue des démarches actuelles et l'occasion de nouvelles démarches (section 4). Nous concluons ce texte avec quelques remarques concernant la

relation entre la planification territoriale stratégique et les stratégies de développement métropolitain, en vue de clarifier le rôle et le statut de la planification territoriale stratégique pour influencer le devenir d'un territoire urbain.

2. Historique de la planification territoriale « stratégique » aux Pays-Bas

Bien que l'activité de la planification territoriale stratégique aux Pays-Bas date pour l'essentiel d'après 1945, ces racines remontent plus loin. La *Woningwet* (loi sur le logement) de 1901 est généralement présenté comme la genèse de cette activité. Avec le *uitbreidingsplan* (plan d'extension) qui désignait le foncier pour les rues, canaux et places, cette loi introduisait le premier plan territorial. Ce plan devenait de plus en plus sophistiqué et dans les années 1930, on pouvait parler d'un vrai plan territorial local qui peut être comparé au *bestemmingsplan* actuel. En résultat d'une utilisation de l'espace de plus en plus intensif et de la montée en force des idées issues de la géographie sociale dans les mêmes années 1930, le besoin de coordination des interventions territoriales à des échelles plus vastes commençait à se faire sentir. Cela a conduit l'Etat néerlandais à instaurer en 1938 une commission (la *commissie Frederiks*) qui devait enquêter sur l'avenir de la *Woningwet*. Cette commission a proposé un système de plans à trois niveaux : municipal, provincial et national, organisé d'une façon hiérarchique. Bien que les compétences et les contenus des plans aient changé dans le temps, on retrouve toujours ces trois niveaux dans le système de planification territoriale néerlandais.

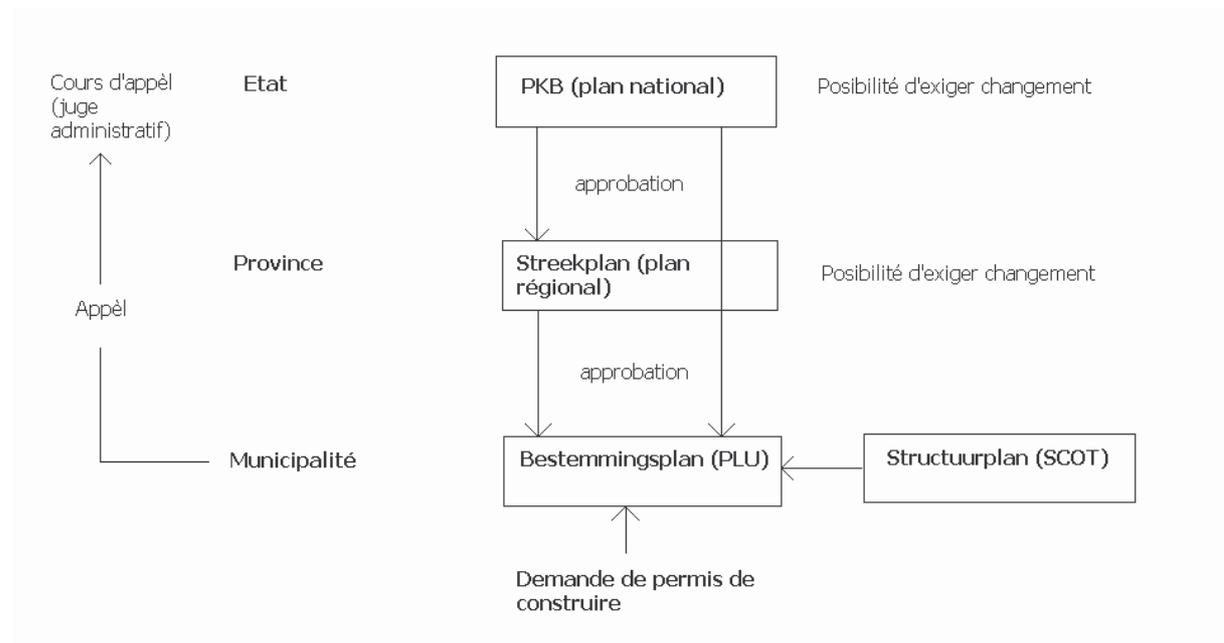
Les idées de la *commissie Frederiks* n'ont pas eu de suite directe à cause de l'occupation allemande qui commençait quelques semaines après leur présentation. Après la guerre, une autre commission d'Etat (la *commissie Van Den Bergh*) était instaurée pour plancher sur la révision de la *Woningwet*. Cette commission proposait de séparer la législation sur le logement et celle sur la planification territoriale, pour souligner que la planification territoriale sert une fin en soi, c'est à dire la répartition des activités sur le territoire, et qu'elle ne se limite pas à organiser la réalisation des logements. Cette commission proposait de nouveau un système hiérarchique de trois niveaux de plans territoriaux. La *Wet op de Ruimtelijke Ordening* (WRO) (loi sur la planification territoriale), qui officialise ces propositions à seulement vu le jour en 1965, en même temps qu'une nouvelle *Woningwet*. Le fait que cela ait duré aussi longtemps est en grande partie dû à des difficultés à trouver une place pour les nouvelles politiques de planification territoriale parmi les autres politiques au niveau national. La solution qui a finalement été choisie était d'assouplir les liens hiérarchiques entre les plans, sans toutefois les abolir.

Entre la proposition de la commission Van Den Bergh et la publication de la loi, l'idée d'un plan national, qui fixait un état final (*eindbeeldplanning*) était graduellement abolie parce qu'il était

jugé trop statique. A la place se développaient des idées pour des plans plus flexibles, qui visaient à coordonner des investissements de divers secteurs plutôt que de fixer les droits des sols. Ce courant résultait en 1960 en la publication du rapport national *Eerste Nota inzake de ruimtelijke ordening* (premier rapport concernant le renouvellement urbain), qui marque le début de la planification territoriale stratégique aux Pays-Bas.

La WRO, qui comme nous l'avons dit, a vu le jour en 1965 fixe les pratiques qui étaient ainsi développées. Il s'agit de ce qu'on appelle aux Pays-Bas une « loi cadre » : elle fixe les règles de la planification, mais pas son contenu. Un peu simplifié, ces règles sont les suivantes : il y a trois niveaux de plans spatiaux. Les environ 500 municipalités (nombre en décroissance continue due à des réorganisations municipales) élaborent les plans locaux, seuls plans spatiaux à être opposable aux tiers. Les 12 provinces élaborent les plans régionaux dans lesquelles ils intègrent tous les différents politiques sectorielles provenant du niveau national dans un cadre territorial. L'Etat élabore des plans nationaux, qui existent en deux types : des plans précis pour des territoires délimités jugés d'importance nationale et des rapports globaux qui présentent une vision sur le développement spatial de tout le pays. Le système de plans est « emboîté », le plan local doit être approuvé par la province et l'Etat, le plan régional doit être approuvé par l'Etat.

Figure 1 Système de planification territoriale d'après la WRO de 1965 (revue en 1985), R.Verhage.



Le contenu de la planification territoriale est fixé dans les divers plans. Les rapports nationaux qui sont produits environ tous les 10 ans (en 2005, on en est au cinquième depuis 1960),

déterminent donc les grandes lignes de la planification territoriale pour les niveaux inférieurs. Les dispositions dans les plans nationaux fixent la marge de manœuvre dans les plans locaux. Puisque ces derniers sont imposables aux tiers, ils influencent à travers cela l'utilisation du territoire. Les dispositions dans les plans nationaux ont ainsi un effet – avec un certain retard, il est vrai – sur l'aménagement du territoire.

Pour comprendre la position de la planification territoriale stratégique aux Pays-Bas, la distinction faite par la *Commissie de Wolff* en 1970⁵⁹ entre les politiques « sectorielles » et les politiques « facettes » est éclairante. Dans la distinction de cette commission, les politiques sectorielles traitent d'une thématique précise tandis que les politiques facettes traitent d'un aspect qui revient dans tous les politiques sectorielles. La commission suggère qu'il y ait cinq domaines qui se prêtent à des politiques facettes, dont trois ont obtenu le statut et les institutions des véritables politiques facettes : la création et la distribution de richesses ; le bien être social et culturel ; et la planification territoriale. Les relations internationales et la science et la technologie, qui étaient proposé par la commission, ne sont pour des raisons diverses pas devenu des politiques facettes.

Après la parution du rapport final de la commission, le statut de politique facette de la planification territoriale a longtemps influencé son devenir. Grâce à ce statut, bien qu'il n'y ait pratiquement pas eu de budget propre pour faire des investissements pour la soutenir directement, il est peu contesté que la planification territoriale a exercé une influence certaine sur le devenir du pays, en coordonnant les investissements des politiques sectorielles.

Dans les années 1990, cette conception de la planification territoriale à graduellement perdu de sa pertinence. Cinq raisons pour cela peuvent être distinguées (VROM Raad, 2000) :

- Due à la pression croissante sur l'utilisation du territoire, la tension entre les objectifs de la planification territoriale et les réalités du territoire se font de plus en plus sentir ;
- L'influence des politiques sectorielles du logement et de l'agriculture, qui soutenaient les objectifs de la planification territoriale, devient de plus en plus faible. La planification territoriale perd ainsi deux « politiques alliées » qui lui permettaient de faire face aux objectifs des autres politiques sectorielles ;
- De plus en plus de projets et de développements territoriaux se font à une échelle supra-municipale. A cause de son caractère décentralisé, la planification territoriale à du mal à encadrer ces développements ;
- La position du secteur public change à deux niveaux. A l'intérieur du secteur, l'Etat perd en autorité vis-à-vis des collectivités territoriales, ce qui fait que le caractère des plans territoriaux

⁵⁹ Tweede Kamer 1970-1971, Rapport van de commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij structuur, 10.914, Den Haag : Staatsuitgeverij.

nationaux change. Dans ces relations avec l'extérieur, le secteur public dépend de plus en plus des acteurs privés pour la réalisation de ses objectifs de développement territoriaux ;

- La « juridification » des relations entre personnes publiques et privées remet en cause le caractère « indicatif » des plans territoriaux stratégiques.

Dans cette situation, il était jugé nécessaire de revoir le rôle, la position et les outils de la planification territoriale. A la fin des années 1990, le statut de « politique facette » a été abandonnée et au niveau des institutions, la fonction de préparation de la planification stratégique a été transférée du *Rijksplanologische Dienst* (Direction générale de la planification territoriale au sein du ministère du logement, de la planification territoriale et de l'environnement) vers le nouvellement créé *Ruimtelijk Planbureau* (Agence de la Planification Territoriale, pas directement liée à un ministère), qui n'a pas de fonction de production et de suivi des documents de planification. En même temps, un grand chantier pour la révision de la WRO a été mis en route.

3. Une relance de la planification spatiale stratégique ?

Dans le contexte décrit dans la section précédente, la révision de la WRO n'a pas tellement pour objectif de « relancer » la planification territoriale. Celle-ci n'a jamais vraiment quitté le devant de la scène. Pourtant, les choses ont évolué et le débat actuel au sujet de la planification territoriale montre qu'il existe une envie de revoir les modalités de la planification territoriale. Pour décrire ce débat, nous nous intéressons dans cette section pour le *Fundamentele herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening* (révision fondamentale de la loi sur la planification territoriale), qui est en cours depuis plusieurs années et qui doit résulter en une nouvelle WRO en 2007.

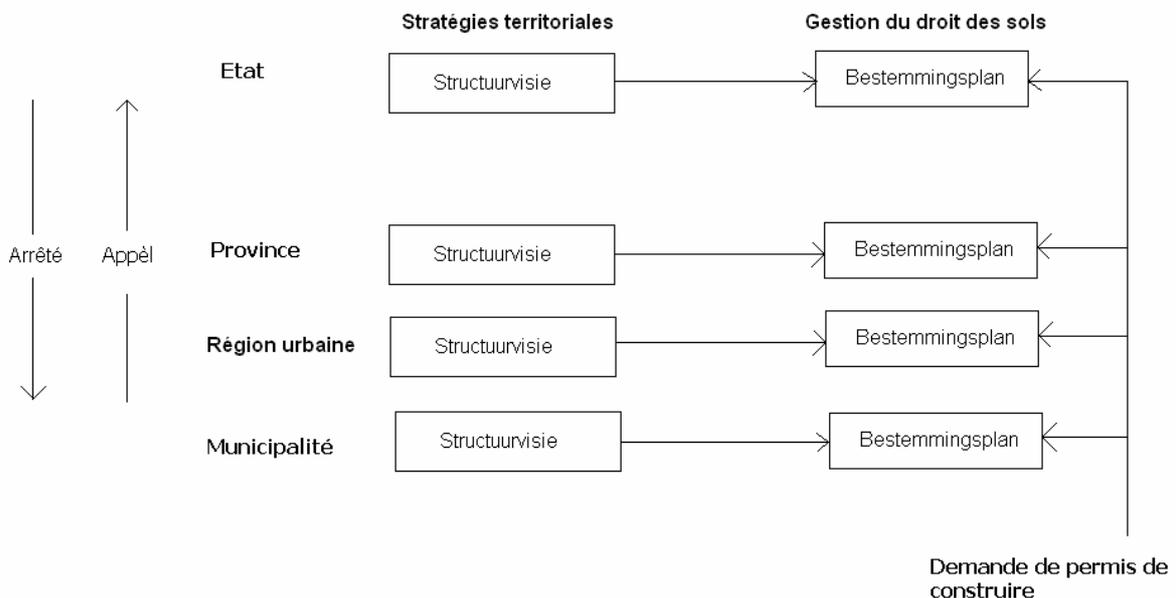
Il y a plusieurs raisons pour soumettre la WRO à une révision. En résumé, ils concernent le fait que la WRO soit devenu au fil des adaptations partielles une structure hybride, où des plans territoriaux stratégiques et opérationnelles existent à côté des procédures de réalisation de projets en déviant des plans. Cela a conduit le parlement en 1998 à commander une révision de la WRO. Les objectifs primaires de cette révision, telle qu'elle a été commandée par le parlement, étaient l'affirmation de la place centrale des *bestemmingsplannen* (les plans locaux) et la création d'une procédure qui permette de prendre des décisions concernant la réalisation de projets ponctuels. Ensuite, il y avait des objectifs secondaires de réduire le nombre de règles, raccourcir les procédures et décentraliser les compétences. Ces derniers objectifs ont eu plus ou moins de poids en fonction de la couleur politique du ministre responsable.

Sur ces bases, la *Herziening WRO* envisage de séparer entièrement la planification territoriale stratégique et la gestion des droits des sols. En ce qui concerne la planification

stratégique, elle rend obligatoire l'élaboration de *structuurvisies* (« visions de structure ») à tous les niveaux de gouvernement, c'est à dire les niveaux national, provincial et municipal. Par contre, il n'y a guère d'exigences concernant la forme de ces documents. Cela est possible parce qu'il n'y aura pas de lien hiérarchique entre les *structuurvisies* des différents niveaux et les autres plans territoriaux : les *structuurvisies* ne posent des contraintes que pour l'organisme qui les élabore. Celle-ci doit en prendre compte dans ces politiques sectorielles, pour lesquelles elles sont un instrument de coordination. Leur contenu ne s'impose pas d'une façon hiérarchique sur des plans des collectivités territoriales des niveaux inférieures.

La raison derrière ce choix est de donner à la planification stratégique entièrement sa fonction de création d'une vision pour l'avenir. Le caractère contraignant des plans stratégiques auparavant posait des exigences importantes concernant les procédures d'élaboration. Le contenu des plans était formulé d'une façon globale, pour laisser de la marge aux initiatives locales, mais ce système de plans « emboîtés » créait tout de même une rigidité qui, selon le ministre actuel, est néfaste pour le développement territorial. En changeant le caractère des plans stratégiques et en les séparant des plans locaux, cette rigidité doit être combattue, ce qui permettra à la planification territoriale de jouer pleinement son rôle stratégique (Tweede Kamer, 2005).

Figure 2 Système de planification territoriale proposé dans le « *fundamentele herziening*



WRO », R.Verhage.

En ce qui concerne la gestion des droits des sols, le *bestemmingsplan* reste le plan central, et le seul à s'imposer au tiers. Une innovation importante consiste à donner le droit aux niveaux provincial et national d'élaborer directement des *bestemmingsplannen* pour des sujets qui sont jugés

d'importance provinciale ou nationale. L'objectif de cette disposition est d'augmenter la « force de frappe » des provinces et de l'Etat en matière de planification territoriale. Avant, leur influence sur le territoire se faisait toujours à travers le *bestemmingsplan* municipal. Ils avaient des moyens pour faire prendre des dispositions dans ces plans, mais cela donnait lieu à des procédures longues et compliquées. En leur donnant la possibilité d'établir directement des *bestemmingsplannen*, leur influence sur le devenir du territoire devient plus directe.

Toujours dans l'optique de rendre plus efficace les *bestemmingsplannen*, la durée de la procédure d'élaboration a été raccourci jusqu'à 22 à 24 semaines. En même temps, la fonction « stratégique » du *bestemmingsplan* a été aboli et transféré à la *structuurvisie* municipal. Dans le système proposé, le *bestemmingsplan* ne fait plus que fixer les droits des sols. Dans cette construction, il n'y a plus besoin d'une procédure de projet, chaque changement d'utilisation des sols donnera lieu à une révision du *bestemmingsplan*. Cette proposition sera sans doute légèrement modifiée lors du traitement de la révision de la loi dans le parlement. Il est notamment jugé nécessaire de créer une possibilité de commencer des projets d'urbanisme en anticipant un changement du *bestemmingsplan*, puisque au lancement d'un projet d'urbanisme, qui prend le plus souvent plusieurs années pour être réalisé, il n'est souvent pas encore claire quelle sera sa forme finale. En conséquence, en changeant dès le début du projet le *bestemmingsplan*, on risque de créer une rigidité qui empêche un bon déroulement des projets d'urbanisme. Nous laissons de côté ce débat, parce que nous nous focalisons dans ce texte sur la planification territoriale stratégique, qui aura lieu dans les *structuurvisies*.

Avec le statut qui est donné à ces derniers, c'est à dire des documents qui s'imposent seulement à l'organisme qui les établit, se pose la question d'une éventuelle « mise en œuvre » des stratégies territoriales. D'une façon « horizontale », les *structuurvisies* donnent le cadre de référence pour des décisions sectorielles des différents niveaux de gouvernement. Leur « réalisation » se fera à travers des investissements sectoriels pour, par exemple, le logement, le transport ou la protection de la nature. Ce dispositif accepte que la planification territoriale ne puisse pas faire des investissements propres et en tire les conséquences dans la mesure où elle conçoit le rôle de la planification territoriale stratégique comme la création de cohérence. D'une façon « verticale », les *structuurvisies* n'ont aucune influence directe. Il reste tout de même des pouvoirs hiérarchiques entre les différents niveaux de gouvernement. Dans le cadre de la planification territoriale, la *herziening WRO* prévoit que les niveaux de gouvernements supérieurs peuvent, dans les six semaines qui suivent la publication d'un *bestemmingsplan* municipal, décider de lancer une procédure d'élaboration d'une *bestemmingsplan* provincial ou national, si l'intérêt provincial ou national le justifie. En dehors du cadre de la planification territoriale, les provinces et l'Etat ont toujours la possibilité de limiter par décret le champ de liberté de décision des niveaux de

gouvernement inférieur pour des sujets jugés d'intérêt provincial ou national, par exemple pour limiter la constructibilité dans les zones inondables, dans les espaces naturelles, ou aux abords des aéroports. Les *structuurvisies* indiqueront quand les provinces ou l'Etat sont susceptibles d'utiliser ces compétences. Ainsi, on peut quand même s'attendre à voir une influence certaine des *structuurvisies* sur les *bestemmingsplannen*.

Un élément important de la *herziening WRO* pour le sujet de notre texte, c'est à dire la planification territoriale stratégique au niveau des aires urbaines, est la place qui y est donnée aux régions urbaines. Parallèlement à la révision de la WRO, il y a eu une révision de la *Wet gemeenschappelijke regelingen* (WGR) (loi sur les règlements communs) qui fixe les cadres de la coopération intercommunale. La nouvelle WGR (on parle de WGR +) désigne sept régions urbaines, autour des grandes villes⁶⁰. Comme dans chaque structure de coopération intermunicipale, les municipalités peuvent décider de transférer leur compétence d'établir des *bestemmingsplannen* vers la structure administrative de ces régions urbaines. Mais pour les sept régions désignées dans la WGR +, la compétence en matière de planification va plus loin parce que ces régions se voient attribuées pour leur territoire la compétence provinciale d'établissement des *bestemmingsplannen*. La loi réserve donc une position forte pour les régions urbaines en matière de planification territoriale. Dans le contexte du sacro-saint triptyque état-province-municipalité aux Pays-Bas, qui date de la constitution de 1850 et qu'on décrit communément comme la « maison de Thorbecke », il est surprenant que la légitimité de ces régions d'intervenir d'une façon directive dans les politiques municipales semble être peu contestée. Il paraît que le sens de la nécessité de pouvoir agir à l'échelle de la région urbaine en matière de planification territoriale est assez généralement reconnu et qu'après l'échec de la création des « provinces urbaines », les dirigeants se sont mis d'accord sur la création d'un niveau intermédiaire de gouvernement de deuxième degré.

Tous ces changements se font sur fond d'une discussion concernant l'efficacité de la planification territoriale qui se fait autour de la notion de *Ontwikkelingsplanologie* (planification territoriale visant le développement). Les racines de cette notion se trouvent dans un rapport de 1998 du conseil scientifique du gouvernement, le WRR, sur le *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* (politique de développement territorial). Dans ce rapport, le WRR constatait un manque d'efficacité de la planification territoriale stratégique. Il va trop loin ici d'entrer dans les détails des causes de ce manque d'efficacité observé par le WRR. Retenons juste que l'analyse du WRR souligne que la planification territoriale a les moyens d'empêcher certains développements territoriaux non voulus, mais qu'entre autre à cause de l'absence d'un budget d'investissements propre, elle ne peut pas

⁶⁰ Il s'agit des régions urbaines autour d'Amsterdam, de Rotterdam, de La Haye, de Utrecht, de Eindhoven et Helmond, de Arnhem et Nijmegen, de Enschede et Hengelo.

stimuler les investissements voulus. Le WRR suggère qu'il soit nécessaire de donner plus de « force de frappe » à la planification territoriale.

En première instance, les idées du WRR ont été mises de côté par le gouvernement. Ils ont ensuite été repris par plusieurs instances avec un intérêt dans le devenir territorial du pays, issues aussi bien de la sphère publique (le *Sociaal Economische Raad* (Conseil Socio-Economique) et les provinces), que de la sphère privée (l'organisation d'employeurs). La notion de *ontwikkelingsplanologie* est interprétée de différentes façons, mais les différentes interprétations s'accordent pour dire qu'elle signifie une planification territoriale plus pro-active. Différents acteurs font l'observation que les décisions qui influencent le devenir territorial sont prises en dehors des cadres de la planification territoriale et sont seulement en deuxième temps fixées dans des plans territoriaux. Il s'agira d'aller au devant des développements territoriaux en proposant des projets et stratégies de développement qui s'appuient sur un vrai pouvoir d'intervention du secteur public. Pourtant, on retrouve peu l'idée de *ontwikkelingsplanologie* dans le *Herziening WRO* qui réitère surtout les instruments existants en les rendant plus consistents, sans vraiment proposer de nouveaux instruments ou démarches pour la mise en œuvre des projets et des stratégies territoriales.

Il convient de dire qu'une loi d'accompagnement du WRO est en cours de préparation. Cette *Grondexploitatiewet* (loi sur l'exploitation du foncier) doit présenter des instruments qui permettent aux collectivités d'avoir plus de « force de frappe » sur les marchés fonciers. Cela leur permettra de réaliser leurs plans territoriaux d'une façon plus pro-active. Mais bien que cette loi s'inscrive dans la logique du *Ontwikkelingsplanologie*, les adaptations resteront plutôt marginales.

4. La planification stratégique dans le Randstad

4.1 Une multitude d'acteurs et un paysage institutionnel complexe

Bien que le Randstad existe d'un point de vue « physique », dans la mesure où il y a une urbanisation en forme de fer à cheval quasiment continu de Dordrecht via Rotterdam, la Haye, Leiden et Amsterdam jusqu'à Utrecht, il n'a jamais constitué une unité administrative. Au plan institutionnel, le Randstad se compose de quatre provinces, 4 régions urbaines et environ 140 municipalités. A cela s'ajoutent, comme nous allons le voir, un certain nombre de structures de coopération plus ou moins informelles.

Vu de l'extérieur, notamment dans la politique de planification territoriale au niveau national, le Randstad et son contre-profil le Cœur Vert ont attiré beaucoup d'attention dès la

parution du premier rapport national sur la planification territoriale en 1960. Vu de l'intérieur, les villes qui constituent le Randstad, et notamment celles qu'on appelle communément les « quatre grandes (G4) », c'est à dire Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht, sont restées des entités avec des identités et des politiques propres. Cela n'empêche pas qu'il y a depuis longtemps des structures de coopération dans le cadre du Randstad, mais celle-ci s'articulent notamment autour des grandes villes. La création des institutions au niveau du Randstad est récente. Les différentes collectivités situés dans le Randstad avaient l'habitude de coopérer sur des points d'intérêt commun, par exemple dans le cadre des pourparlers entre les G4, ou entre les provinces dans le cadre de la concertation inter-provinciale (*Interprovinciaal Overleg* ou IPO). Mais il n'y avait pendant longtemps pas d'élaboration de stratégies de développement d'ensemble concernant le Randstad, mis à part celles formulées dans le cadre de la politique nationale de planification territoriale (les « rapports nationaux »).

Le Randstad est caractérisé par une épaisseur très importante d'institutions. En conséquence, il n'est pas aisé de distinguer où les décisions stratégiques en matière de développement territorial sont prises. Par exemple, les quatre grandes villes jouent sur plusieurs niveaux à la fois : Ville centre, région urbaine, aile Nord ou Sud, Randstad. Sur tous ces niveaux, elles ont des intérêts différents. En conséquence, l'existence de l'enchevêtrement de structures de gouvernance dans le Randstad ne favorise pas l'élaboration des stratégies de développement cohérentes à ce niveau. Ce qu'on observe ressemble plutôt à une myriade de stratégies partielles, avec comme seul cadre intégrateur au niveau du Randstad le *Nota Ruimte*. Mais celui-ci n'est justement pas élaboré par les autorités du Randstad mais par le gouvernement national.

4.2 Le niveau national

Il est intéressant de noter que le discours du renforcement de la position compétitive dans une économie de plus en plus ouverte est quasiment absent des stratégies de développement territorial des villes ou des régions urbaines. On le retrouve aux Pays-Bas presque exclusivement au niveau du Randstad, dont nous venons de constater que le pouvoir de mettre en œuvre de véritables stratégies de développement est très restreint, et au niveau national. Ce dernier niveau est depuis la parution du quatrième rapport sur l'aménagement du territoire en 1991 porteur de l'idée de la Randstad comme moteur de l'économie néerlandaise.

Ce rapport développe notamment le concept des *mainports*, ports centraux d'entrée dans le pays que sont le port de Rotterdam et l'aéroport de Schiphol. L'accessibilité de ces *mainports* structure en partie la politique territoriale dans ce rapport. Mais le concept des villes compactes était

important dans le quatrième rapport, et cela a empêché le développement des réflexions au niveau des conurbations.

Le *Nota Ruimte* de 2005, qui est le rapport national sur la planification territoriale actuellement en vigueur, abandonne la notion de villes compactes et aborde le Randstad dans le cadre des réseaux urbains. Derrière cela est l'observation que pour leurs activités au jour le jour, les personnes et les entreprises n'ont plus la ville, mais le réseau urbain comme cadre de référence. En conséquence, le réseau urbain est une échelle pertinente pour prendre des décisions concernant la planification territoriale. La base sur laquelle les réseaux urbains sont définis est plutôt géographique qu'administrative. La coordination des politiques au niveau des réseaux urbains est censée prendre place dans des structures de coopération, plutôt que dans un gouvernement territorial créé à ce sujet. On reviendra ci-dessous sur les conséquences pour le Randstad. On retient pour le moment que les autorités du Randstad n'ont jamais vraiment réussi à s'organiser dans une structure avec un « force de frappe ».

Le nouveau gouvernement centre-droite se concentre dans ses politiques de planification territoriale sur la « faisabilité ». Le slogan central « *centraal wat moet, decentraal wat kan* » exprime l'envie de décentraliser toutes les décisions qui peuvent être prises à un niveau territorial inférieur et de garder au niveau central seulement ce qui ne peut être réglé d'une façon décentralisée. A cause de cette conception de la mise en œuvre de la planification spatiale et de l'absence d'une structure de gouvernance efficace au niveau du Randstad, le gouvernement national actuel s'oriente plutôt vers une échelle inférieure à celui du Randstad, c'est-à-dire à celui des ailes Nord (autour d'Amsterdam) et Sud (autour de Rotterdam et de La Haye) pour la mise en œuvre des politiques territoriales du *Nota Ruimte*. Ce choix est en quelque sorte pertinent avec le choix de définir les réseaux urbains sur des critères plutôt géographiques. Les ailes Nord et Sud du Randstad présentent deux conurbations distinctes, avec un degré de cohérence interne assez élevé.

L'aile Sud se présente comme un véritable réseau de villes articulé autour de Rotterdam et de La Haye. L'aile Nord a plus de caractéristique d'une aire métropolitaine structurée autour d'Amsterdam⁶¹. L'intensité des relations économiques entre l'aile Nord et l'aile Sud du Randstad est relativement faible. Il n'est pas sûr qu'elle augmentera puisqu'il y a des tendances de développement de l'aile Sud vers le sud-est et l'aile Nord vers l'est (Musterd et Salet, 2003 : 361). Le choix pour les ailes du Randstad comme interlocuteur illustre que le saut d'échelle jusqu'au niveau du Randstad est considéré trop important par le ministre actuel. Le besoin d'un saut

⁶¹ Il y a néanmoins un problème de définition de l'Aile Nord du Randstad. Actuellement, la région urbaine de Utrecht ne participe pas à la coopération au niveau de l'aile Nord. Pourtant, géographiquement elle en fait partie.

d'échelle pour aborder les enjeux dans le Randstad est néanmoins ressenti et le niveau des ailes semble être considéré comme un compromis susceptible d'unir une échelle d'intervention pertinente avec une certaine efficacité de la mise en œuvre des politiques.

4.3 Le niveau du Randstad dans son ensemble

- *Regio Randstad et Bestuurlijk Overleg Randstad*

La première structure qui réunit d'une façon systématique les responsables de ce qu'on appelle les « autorités du Randstad » c'est-à-dire les collectivités territoriales les plus importantes, dans l'objectif de traiter des sujets qui concernent le devenir de cette conurbation dans son ensemble date du début des années 1990. A ce moment a été créé, sur l'initiative des autorités du Randstad, le *Samenwerkingsverband Randstad* (structure de coopération pour le Randstad), plus connu sous le nom de *Regio Randstad*⁶². Cette structure était mise en place d'abord pour accompagner la mise en œuvre de politiques nationales, notamment concernant le choix des nouvelles localisations pour le développement résidentiel (les *Vinex locaties*, d'après l'abréviation pour le quatrième rapport sur la planification territoriale extra : Vinex). Dans ce cadre, l'Etat s'engageait dans des négociations avec les collectivités locales et ces derniers ressentaient la nécessité de coordonner leurs positions dans ces négociations.

En 1997, la coopération dans le cadre du *Regio Randstad* a été formalisé par la création du *Bestuurlijke Commissie Randstad* ou BCR (commission administrative du Randstad), dans laquelle les maires des quatre grandes villes, les présidents des régions urbaines et les « commissaires de la reine » des quatre provinces participent. La BCR devient l'organisme de consultation formalisé entre la *Regio Randstad* et le gouvernement. La BCR est présidé par le secrétaire de l'Etat pour la planification territoriale et il s'occupait surtout de la mise en œuvre de la politique nationale de planification territoriale. La coopération est d'ordre stratégique : il s'agit de consultation, de création des visions d'ensemble, d'élaboration des priorités et de formulation des grands projets.

A la fin des années 1990, la mise en œuvre de la politique du Vinex disparaissait de l'agenda pour céder la place à la préparation du cinquième rapport national sur la planification territoriale, communément appelé le *Nota Ruimte* (rapport sur l'espace). La caractéristique des activités de la *Regio Randstad* et de la *BCR* changeait. La préoccupation centrale devenait de faire en sorte que les besoins et les enjeux spécifiques du Randstad soient pris en compte dans ce rapport. Pour renforcer leur position et pour arriver à s'engager dans les négociations avec l'Etat en parlant avec

⁶² Les douze *Randstadoverheden* (autorités du Randstad) sont : les provinces de Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht et Flevoland ; les villes de Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht ; et les régions urbaines autour de Amsterdam, Rotterdam, Den Haag et Utrecht (voir ci-dessous).

« une seule voix », la *Regio Randstad* a commencé à développer des documents de développement stratégique pour le territoire du Randstad.

Les activités de la *Regio Randstad* concernent les aspects « physique » du développement du Randstad. Elles se concentrent sur trois champs : le développement économique ; la planification territoriale, l'accessibilité et l'environnement ; l'agriculture et l'eau. En 2003, la *Regio Randstad* a publié une vision du développement du Randstad. Cette vision, intitulée « *van Randstad naar Deltametropool* » (du Randstad à la Deltamétropole), a le caractère d'un plan territorial qui présente, cartes à l'appui, le développement territoriale souhaité par les autorités du Randstad (Regio Randstad, 2003). Comme le titre l'indique, il envisage par quelles interventions territoriales le Randstad peut être transformé en une véritable Deltamétropole vers 2030. Bien que l'objectif de cette stratégie soit d'affirmer la position économique du Randstad, il s'agit d'une véritable stratégie territoriale qui présente des interventions territoriales (concernant les infrastructures, la récréation, l'environnement, l'attractivité des centres urbains, etc.) pour obtenir cet objectif. Un an après la parution de « *Van Randstad naar Deltametropool* », la *Regio Randstad* a publié une « *Economische Strategie Randstad* » qui cette fois-ci est une stratégie de développement économique (Regio Randstad, 2004). Ces deux rapports ont servi d'un côté comme véhicule pour la coopération des autorités du Randstad. De l'autre côté, ils servaient de « input » dans le processus d'élaboration du *Nota Ruimte*.

La *Regio Randstad* est devenu en quelque sorte l'organe qui prépare les négociations qui ont lieu dans la BCR. Dès le début, l'arène qu'offrent *Regio Randstad* et BCR est fermée. Avec la création du BCR, le degré de formalisation de cette coopération est monté d'un cran. Mais il n'y a pas de transfert de compétences, la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre du BCR reste une affaire pour les collectivités territoriales qui y sont représentées. Tant qu'il y avait un objectif clair, la coopération dans le cadre de la *Regio Randstad* et de la BCR n'était pas vraiment remise en cause. On peut noter que la coopération visait plus la création de consensus que le lancement de nouvelles idées, mais l'utilité de cette activité était largement ressentie. La mise en œuvre du Vinex et la préparation du *Nota Ruimte* donnait un cadre dans laquelle les autorités trouvaient toutes un avantage à coopérer. Maintenant que le *Nota Ruimte* a été approuvé, l'avenir de la *Regio Randstad* et de la BCR sont incertains. Il n'est pas exclu que le Randstad se trouvera bientôt de nouveau sans structure de coopération qui l'englobe dans sa totalité.

- ***Le Vereniging Deltametropool***

Malgré l'absence d'une structure de coopération qui englobe le Randstad, l'importance de ce territoire pour l'économie néerlandaise semble être de plus en plus reconnue au niveau national. La prise de conscience du besoin d'agir à cette échelle est en partie liée aux activités de la

Vereniging Deltametropool (l'association du Deltamétropole). Les origines de cette association se trouvent en 1998, quand les adjoints aux maires des quatre grandes villes ont publié la « déclaration Deltamétropole ». Dans cette déclaration, ils portaient à l'attention les enjeux de la conurbation et ils plaidaient en faveur du développement de cette conurbation comme un système urbain interconnecté, capable de prendre sa place dans la compétition entre régions urbaines en Europe. Suite à cette déclaration, la *vereniging Deltametropool* a été créé en 2000.

L'association réunit actuellement 32 membres : outre les quatre grandes villes ces membres sont d'autres villes du Randstad de plus de 100.000 habitants, des chambres de commerce et d'industrie, des syndicats d'eau, des associations de logement social, le syndicat de transport en commun de la ville de la Haye et un certain nombre de ONG. La participation de tous ces acteurs est sans contraintes à priori, puisque la *vereniging Deltametropool* n'est qu'une plate-forme pour le développement d'idées et de stratégies qui puissent fournir des alternatives pour les politiques officielles. C'est la force de conviction de ces idées et stratégies qui doit assurer qu'ils sont ensuite repris par les collectivités qui ont les compétences de les mettre en œuvre.

L'objectif de la *vereniging Deltametropool* est d'améliorer la position compétitive du Randstad parmi les grandes métropoles européennes. Pour cela, elle déploie trois types d'activités : elle sert de plate-forme pour ces membres pour se rencontrer et échanger des idées d'une façon informelle ; elle produit des idées, sous formes de perspectives de développement, pour des thématiques ou des territoires délimités dans le Deltametropool ; elle s'active comme « groupe de pression » pour faire passer ses idées auprès des décideurs concernés. Toutes ces activités s'articulent autour de la planification territoriale.

Le *vereniging Deltametropool* est une structure ouverte, très peu formalisée, avec un statut d'association. Pourtant, par le poids de ces membres, cette structure pèse dans les débats concernant le devenir du Randstad. Avec le niveau national, c'est la seule arène dans lequel on tient un discours qui vise explicitement de renforcer la position du Randstad dans son ensemble dans la compétition interurbaine internationale, et qui développe des propositions pour renforcer cette position. Plus que le *Regio Randstad*, on est ici dans le domaine de la création d'idées et de visions, au lieu du domaine de la création de consensus.

4.4 Le niveau des ailes

Le Randstad se divise en deux grandes unités entre lesquelles les échanges sont relativement limités : l'aile Sud autour de Rotterdam et La Haye, et l'aile Nord autour d'Amsterdam. Au niveau de ces « ailes » (et notamment dans l'aile Sud qui se situe entièrement

dans la province de Zuid-Holland et où cette dernière offrait un appui institutionnel), des tentatives de coopération commençaient à se développer dans à la fin des années 1990. En même temps, dans les négociations concernant la mise en œuvre du Vinex entre l'Etat et le *Regio Randstad*, une différenciation au sein du Randstad semblait utile. Ces deux évolutions ont conduit à la mise en place des organismes au niveau des « ailes » du Randstad : le *Bestuurlijk Platform Zuidvleugel* dans l'aile Sud et le *Regionale Samenwerking Amsterdam* dans l'Aile Nord.

- ***L'aile Sud du Randstad***

L'aile sud du Randstad se caractérise par sa structure urbaine multipolaire : deux grandes villes (La Haye et Rotterdam) qui ne sont ni l'un ni l'autre le point central du réseau des villes, un nombre de villes moyennes autour de cent à cent cinquante mille habitants (Leiden, Delft, Gouda, Zoetermeer, Dordrecht, ...) et un nombre encore plus grand de petites villes.

La coopération au sein de l'Aile Sud trouve ses origines dans la politique de planification territoriale, notamment en ce qui concerne le logement. Dans la deuxième moitié des années 1990, on constatait aux Pays-Bas en général et dans l'aile sud du Randstad en particulier la fin de la pénurie quantitative de logements, mais l'existence d'une pénurie qualitative. La recherche des logements et des environnements résidentiels plus qualitatifs par les résidents risquait d'avoir des effets négatifs pour le Zuidvleugel, où on constatait un surplus de 30.000 logements locatif et de 53.000 appartements, mais un manque de 48.000 logements en accession à la propriété et 71.000 maisons de ville ou pavillons. On constatait également un manque de milieux résidentiels « urbains » de qualité, capable d'attirer une population à forte pouvoir d'achat qui cherchait à s'installer en ville. Cela conduisait une partie de la population aisée à quitter l'aile sud du Randstad.

Cela a eu des conséquences pour la position économique du Zuidvleugel, qui est d'une importance cruciale pour l'économie des Pays-Bas : sur 5 % du territoire, 20 % du PIB est réalisé (entre autres grâce au port de Rotterdam). La croissance économique était toutefois plus faible que la moyenne nationale et des entreprises quittaient le territoire (Dijkink et al., 2001 : 18). En conséquence, la position économique de l'Aile Sud envers le reste du pays s'affaiblissait. Cet affaiblissement était notamment expliqué par la faible qualité de l'environnement résidentiel et en conséquence la difficulté d'attirer et de maintenir sur place une population de main d'œuvre qualifié. Ainsi, à la fin des années 1997, on constatait que l'Aile sud s'était engagée dans un cercle vicieux dont il ne pouvait sortir qu'en prenant des mesures fortes.

Le *Bestuurlijk Platform Zuidvleugel* (BPZ), créé en 2000 à pour objectif d'identifier les priorités et d'optimiser les investissements dans l'Aile Sud⁶³. Le BPZ est composé uniquement de collectivités locales ou de leur regroupements. Il n'a pas de pouvoir de décision, mais est censé coordonner les décisions prises par les organismes concernés, sans qu'il y ait transfert de compétences.

Malgré les complexités de trouver des accords entre collectivités locales qui ont toutes leurs propres préoccupations, la BPZ à établi une liste des dix projets d'investissement prioritaires sur le territoire. Cette liste, qui évalue dans le temps en fonction des investissements qui sont réalisés et des enjeux de société, est son principal apport en matière de stratégie de développement pour le territoire. La liste de priorités a été incorporée dans une stratégie de développement jusqu'à 2020, qui est résumé dans la figure ci-dessous.

A coté de cela, trois thématiques prioritaires ont été identifiées : infrastructure de connaissance, économie urbaine et renouvellement urbain. Dans le cadre du BPZ on tente actuellement de créer un fond d'investissement pour ces projets prioritaires, alimenté par l'Etat, les collectivités et d'autres investisseurs concernés.

Il est assez remarquable que dans son discours, le BPZ ne paye que très peu d'attention au positionnement internationale de l'Aile Sud. Ce positionnement est laissé à l'Etat et au *Vereniging Deltametropool* (dans laquelle la plupart des autorités du BPZ participent, d'ailleurs).

⁶³ Le BPZ est composé de Provincie Zuid-Holland, des structures de coopération intermunicipales de Drechtsteden (autour de Dordrecht), de Holland Rijnland (autour de Leiden) et de Midden-Holland (autour de Gouda), les régions urbaines de Haaglanden (autour de Den Haag, voir ci-dessous) et de Rotterdam, les municipalités de Den Haag et de Rotterdam. Le ministère des affaires économiques, le ministère de l'agriculture et de la nature, le ministère de transport et gestion d'eau et le ministère du logement, de planification territoriale et de l'environnement participent en tant qu'observateur au BPZ.

Figure 3 Projets prioritaires Aile Sud 2020



(Source : www.zuidvleugel.nl, 23-11-2005)

- **L'Aile Nord du Randstad**

La délimitation de l'Aile Nord du Randstad est sujette à controverses : est-ce qu'il s'agit de la région autour de la ville centrale d'Amsterdam, ou est-ce qu'il inclut l'aire métropolitaine de Utrecht ? On peut constater actuellement que la concertation au niveau de l'Aile Nord se concentre dans ce qu'on pourrait appeler l'aire métropolitaine d'Amsterdam.

La structure de coopération entre collectivités territoriales qui est actif à ce niveau est le *Regionale Samenwerking Amsterdam* (RSA – coopération régionale Amsterdam). La RSA a été créé en 1997, suite à l'abolition de l'idée de la création des « villes provinces » en 1996 (voir description des régions urbaines ci-dessous). Grosso modo, la RSA regroupe les communes d'une zone vaste zone autour de Amsterdam. La province de Noord-Holland joue un rôle actif dans la RSA. Toutefois, la RSA ne connaît pas de périmètre précis, celle-ci peut varier en fonction des projets ou des thématiques concernées. La RSA vise explicitement à incorporer des acteurs privés et civils dans la coopération. La coopération dans la RSA est volontaire et informelle. Il s'agit d'une structure ouverte et peu institutionnalisé, sans pouvoirs exécutifs. Il s'agit d'une structure de consultation, de formation de vision, etc. Son objectif est d'améliorer la coopération entre les

acteurs sur le territoire de l'Aile Nord (telle que celle-ci est définie par les participants). Le poids administratif du RSA sert surtout à débloquer des situations et à mettre de nouvelles idées sur l'agenda régional.

La RSA travaille sur cinq thématiques qui sont en partie territorialisées : accessibilité (déplacements) ; développement du transport aéroporté (autour de l'aéroport de Schiphol) ; stratégie de développement spatiale après 2010 ; marché de l'emploi et la zone autour du Noordzeekanaal (le port d'Amsterdam). Pour chaque thématique, des acteurs différents sont mobilisés en fonction de leur relation avec la thématique. Une commission de coordination veille à la cohérence des propositions.

4.5 Les régions urbaines

Les régions urbaines sont une structure de gouvernance intermédiaire entre les provinces et les municipalités. Elles sont issues de la loi cadre « administration en évolution » de 1994. Les objectifs de cette loi étaient les suivantes :

- améliorer la cohérence entre les choix de localisations des activités économiques, de logements, d'infrastructures de transport et la restructuration des zones rurales ;
- donner un caractère structurel à une approche globale de ces thématiques ;
- créer des structures qui permettent la mise en œuvre des objectifs nationaux concernant les politiques d'urbanisation, de la mobilité et de protection de zones rurales ;
- créer des structures qui peuvent assurer la solidarité entre municipalités ;
- créer des zones urbaines compétitives aux niveaux national et international.

Pour réaliser ces objectifs, la loi oblige les municipalités dans sept zones urbaines de créer une structure de coopération intercommunale⁶⁴. Quatre de ces zones se trouvent dans le Randstad. La loi fixe un certain nombre de tâches que doivent prendre en charge ces régions urbaines :

- Réaliser un plan territorial stratégique pour la région ;
- répartir les nombres de logements à construire ;
- budgéter les subventions pour la réalisation de projets de développement résidentiel ;
- fixer une politique de répartition des logements ;
- exploiter le transport en commun dans la région ;
- déterminer les politiques foncières locales ;
- œuvrer en faveur de l'économie régionale ;

⁶⁴ Il s'agit des mêmes régions urbaines autour d'Amsterdam, de Rotterdam, de La Haye, de Utrecht, de Eindhoven et Helmond, de Arnhem et Nijmegen, de Enschede et Hengelo qui se voient attribués en 2005 la compétence d'élaborer des *Structuurvisies*.

- fixer une politique environnementale régionale.
- déterminer les politiques foncières locales ;
- œuvrer en faveur de l'économie régionale ;
- fixer une politique environnementale régionale.

Il était laissé au libre choix des municipalités impliquées d'élargir ce champ d'activités par transfert de compétences.

La loi cadre de 1994 envisageait que les régions urbaines se développeraient vers de véritables gouvernements élus au suffrage universel : les *stadsprovincies* (provinces urbaines). Cette perspective a néanmoins été officiellement abolie en 2001 (après avoir déjà été abandonnée plus tôt à Amsterdam et à Rotterdam suite notamment suite à des référenda qui avaient des résultats négatifs pour la création des *Stadsprovincies*). En conséquence, bien qu'il s'agisse d'une structure fermée, formalisée, avec un certain pouvoir exécutoire, le statut des régions urbaines n'est pas très clair dans le paysage institutionnel néerlandais (Salet et Molenaar, 2003 : 36). Le fait que la nouvelle loi sur la planification territoriale, en combinaison avec la WGR+ envisagent de donner des compétences d'élaborer des *structuurvisies* à ces structures (voir paragraphe 3.) peut surprendre.

5. L'articulation entre planification territoriale stratégique et stratégies de développement local

On peut observer que les développements les plus intéressants en ce qui concerne la relation entre planification territoriale et stratégies de développement local dans le Randstad ne se produisent pas aux niveaux de gouvernement officiels (nation, province, municipalité), mais à des niveaux intermédiaires plus ou moins informelles que sont les régions urbaines, les ailes et la conurbation du Randstad. L'entité du Randstad est promue par la planification territoriale nationale. Elle est également perçue comme une réalité par les entreprises. Mais elle ne représente pas d'unité en matière de ces structures de gouvernance.

Les deux structures qui s'adressent explicitement au niveau du Randstad sont le *Bestuur Regio Randstad* et le *Vereniging Deltametropool*. Ensemble, ils ont développé une vision pour le développement futur de ce qu'ils appellent la Métropole du Delta (Regio Randstad, 2003). Cette vision, qui est le fruit de longues délibérations entre les autorités du Randstad, se présente comme un document de 20 pages, contenant quatre cartes de la région (et un pour situer la région dans le contexte territorial du Nord-Ouest Europe). Le degré de détail de ce document n'est pas spécialement élevé, mais il représente quelques véritables choix pour le devenir du territoire. Ce

document a été utilisé pour influencer le *Nota Ruimte* qui était élaboré en même temps par le gouvernement national, puisqu'il permettait aux autorités du Randstad de tenir un discours cohérent. Cela a sans doute eu son effet pour le contenu du *Nota Ruimte*, quoique cela soit difficile à prouver. Maintenant que le *Nota Ruimte* est publié, le droit à l'existence du *Bestuur Regio Randstad* est questionné, ce qui est une indication que pour la mise en œuvre des politiques spatiales, les autorités du Randstad préfèrent opérer seuls.

D'une façon générale, le débat autour de la régionalisation de l'administration publique aux Pays-Bas est régi par le « principe de décentralisation », qui dit que les tâches administratives doivent être placées dans les mains du niveau de gouvernement le plus décentralisé, qui soit entièrement légitimé démocratiquement (lire : élu au suffrage universel). Le problème qu'on rencontre en matière de planification territoriale est que l'échelle optimale pour aborder les enjeux territoriaux se situe souvent quelque part entre les municipalités et les provinces. Cette situation est décrite comme le « trou régional » (Gualini et Woltjer, 2004 : 5). Il y a une longue série de débats et de propositions en ce qui concerne la façon de remplir ce trou. Bien que plusieurs tentatives aient été faites, ces débats n'ont jamais donné lieu à une réorganisation de la division territoriale en Etat-Provinces-Municipalités. La situation actuelle dans le Randstad montre que, bien que la structure principale de la Maison de Thorbecke résiste, de nombreux organismes de gouvernance existent et que ces organismes, à travers leurs plans et stratégies, ont une influence incontestable sur l'élaboration et la mise en œuvre de la planification territoriale.

Bibliographie

- Dijkink G., M. Hajer, M. de Jong, W. Salet (2001), *De Zuidvleugel van de Randstad : instituties en discoursen*, Amsterdam : AME/UvA
- Gualini, E., J. Woltjer (2004), *The rescaling of regional planning and governance in the Netherlands*, paper presented at the 2004 AESOP Congress, Grenoble.
- IPO (2002), *Op schaal gewogen : regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*, Den Haag : Interprovinciaal Overleg.
- Musterd, S., W. Salet (2003), *Amsterdam : human capital*, Amsterdam : Amsterdam University Press.
- Regio Randstad (2003), *Ontwikkelingsbeeld : van Randstad naar Detametropool*, Utrecht : Regio Randstad.
- Regio Randstad (2004), *Economische strategie Randstad*, Utrecht : Regio Randstad.

ROB (2003), *Legio voor de regio : bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, Den Haag : Raad voor het Openbaar Bestuur.

Salet, W., J. Molenaar (2003), *Oefeningen in de regio Amsterdam : Netwerken van ruimte en bestuur*, Amsterdam : AME/UvA.

Tweede Kamer (2005), *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)*, Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstuk 12 dd. 12-03-05, 28 916, Den Haag : Tweede Kamer des Staten Generaal.

VROM Raad (2000), *Het instrument geslepen : voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie*, advies 020, Den Haag : VROM-Raad.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Den Haag : Sdu Uitgevers.

Informants

Willem Buunk, Universiteit Utrecht

Donald van Dantzik, Vereniging Deltametropool

Enrico Gualini, Universiteit van Amsterdam

Noud Jansen, Ministerie van VROM

Ton Kreukels, Universiteit Utrecht

Emile Kuypers, Bestuur Regio Randstad

Willem Salet, Universiteit van Amsterdam

Spatial Planning and Territorial Coherence in the United Kingdom

Howard GREEN

1. Introduction

The Planning and Compulsory Purchase Act was finally given Royal Assent in 2004 after a considerable time lag between itself and the Green Paper which anticipated its contents. The Act created yet another change in the planning system in England. It is against this recent background that this paper will review the nature of what is referred to here as spatial planning. The paper will present a context to the evolution of spatial planning so as to put into perspective the current changes and their provenances. It will outline some of the antecedents to spatial planning, evolution of the regional structures and discuss in some detail the 'new' approach to regional spatial planning and local development frameworks. It should be noted at the outset that whilst the title of the paper refers to the UK, it will at times refer to the UK and to England specifically as the recent devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland have accentuated the divergent practices across the UK.

The term spatial planning is not one which is widely used in UK planning terminology so it is perhaps useful to begin with a definition in order to make a link between the term itself and the evolution of the planning system in the UK. In the Compendium of European Spatial Planning Systems, European Commission 1997, p24, spatial planning refers to the methods used largely by the public sector to influence the future distribution of activities in space. It is undertaken with the aims of creating a more rational territorial organisation of land uses and the linkages between them, to balance demands for development with the need to protect the environment and to achieve social and economic objectives. Spatial planning embraces measures to co-ordinate the spatial impacts of other sector policies, to achieve a more even distribution of economic development between regions than would otherwise be created by market forces and to regulate the conversion of land and property uses.

Within that definition there does appear to be several key themes of rationality, land use and activity complementarily, multi-sector coordination, additionality and scale.

2. Regional Spatial Planning – some antecedents

2.1 Regional Planning to late 1970s

The essence of regional structures was established pre-war but it was not until the 1960s that the UK began to develop the infrastructure to plan at the regional level. As Roberts notes, before then ‘the twin forces of an outdated Victorian system of local Government and the virtual absence of any central capacity for comprehensive regional and spatial planning within the machinery of Whitehall plans and programmes’ obviated regional planning (Roberts, 1994).

By the end of the 1950s all evidence of regional administration from the war had gone and by 1958 the Ministry of Housing and Local Government had closed its regional offices. The South East Study produced by the Ministry of Housing and Local Government in 1964 did though mark the beginning of a new awareness of regional issues and the need to think more widely. This interest was taken up by the Labour Government in the establishment of the Department of Economic Affairs (DEA) and the Regional Economic Councils and Boards for Scotland and Wales and all the English Regions. There followed proliferation of Regional strategies which in content were very much physical as economic. Whilst the DEA was abolished in 1969 – the Regional Planning Councils and Boards continued for another decade.

The nature and significance of the plans they produced varied between regions. In Yorkshire and Humberside for example the Council initiated thinking about the development of the Humber Ports of national strategic significance, subsequently finding expression in the notion of the Maritime Industrial Development Area, (Department of Economic Affairs, 1969), only to be abandoned because of political pressure from the West of the Region.

In the South East however, the South East Study was more influential and led to the development of Northampton and Milton Keynes and the second round of new town development

2.2 Strategic Planning and Structure Plans

Following the Planning Advisory Group (PAG) report (PAG, 1965) structure plans, with the associated local plans, in the 1968 Act were introduced which attempted to provide a sort of spatial planning in England. The plans responded to the significant growth, increased mobility and greater complexity, which had taken place in the previous twenty years which demanded a wider spatial scale and more corporate approach to planning. Whilst they did encourage a corporate

approach in which there was cross sectoral thinking, and did represent major shifts in thinking, they continued to consider only specific land use problems – and not the broader socio economic issues of the time. As a consequence they found it difficult to give expression to the needs of other agencies and their spatial and land use needs. As Thornley has noted, the Secretary of State was seen to dismiss significant elements of plans at the final approval stage. Healey (1993) makes a similar point in her analysis of the local plan system. For these and reasons associated with the excessive amounts of time involved in their preparation, a planning profession which found difficulty to produce plans without engaging in administrative complexities and the intervention of the oil crisis and subsequent economic downturn of the mid '70s, structure plans became less significant.

The structure plan along with its many other failings, did not provide a firm lead for spatial development. The idea of corporate integrated plans failed because of different time scales and interdepartmental and departmental tensions. The White Paper, *Lifting the Burden*, which examined the negative impact the planning system in general was having on economic performance (Minister without portfolio, 1985) promoted the need for a review. This review came in the 1989 White Paper, *The Future of Development Plans* and saw the retaining of the structure plan process but the end of the requirement that the Secretary of State should approve all plans and revisions. Further change came in the 1991 Planning and Compensation Act – which introduced the Unitary Development Plan for each of the metropolitan districts left without their metropolitan County structures. Clearly, structure plans could not be developed independently of their adjoining counties. Nor could they be produced without some national context. Regional planning guidance played some role in this process.

3. Movement Towards the Regions

3.1 Associations of local authorities

Although planning as such was seen as a handicap to development and economic growth by Central government, many recognised the need to think strategically – if not with a statutory framework. Several regions across the UK began to develop associations of local authorities to discuss if not act upon matters of regional spatial significance. As we might expect from the complexity of level of spatial interactions, SERPLAN, the South East Regional Planning Conference, is the most significant amongst these associations. There then flowed a series of developments each of which was an attempt to strengthen the regions and bring an increased level of devolution to the English regions.

3.2 Decentralisation of Administration: Government office in the regions

It is difficult to assess the point at which government established a real presence in the regions for as we have seen there have been outliers of Government departments in all the regions for a long time. However, whether they acted in a 'regional' sense is without doubt more difficult to establish and it is certainly the case that allegiances were more vertical back to the centre rather than to the regions. This was clearly demonstrated, in the early work for City Challenge, a cross cutting, holistic area based approach to local area regeneration launched in 1991 (Russel et al,1992), in which Government departments in the regions were either excluded from the development work or had to consult with base before making decisions. The priority for joined up thinking at a regional office level was often missed.

The regional office function was strengthened in 1994 with the formal establishment of the Government offices for the Regions which began to create a genuine focus of Government outside Whitehall. Originally their remit encompasses those of Department of Environment, Transport and the Regions (DETR), Department of Trade and Industry (DTI) and Department for Education and Employment (DfEE).

They now bring together the English regional services for 10 sponsor departments: Office of the Deputy Prime Minister; Department for Trade and Industry; Department for Education and Skills; Department for Transport; Department for the Environment, Food and Rural Affairs; Home Office; Department for Culture, Media and Sport; Department of Health; Department for Work and Pensions.

The role of these newly formed offices was to provide a more coherent regional approach to regional competitiveness, infrastructural development, economic development and regeneration. They remained of course neglected arms of Central Government. One key role of the offices was the preparation of regional planning guidance.

3.3 Regional Devolution

The move towards devolution of powers in England followed the success of the process in both Scotland and Wales. The Labour Party manifesto in 1997 announced

'In time we will introduce legislation to allow people, region by region, to decide

in a referendum whether they want directly elected regional government..... our plans will not mean adding a new tier of government to the existing English system'

The initial discussion around devolution suggested that there was considerable ambivalence across the English regions for such development and following the subsequent referendum in three regions – those in which Government thought there was a reasonable interest – none opted for Regional Elected Assemblies. Whether this was a response to the fear of another tier of local government or genuine lack of appetite for genuine regionalism is debatable.

3.4 Regional Development Agencies (RDAs)

Another element into the jigsaw was the establishment of the regional development agencies as result of the 1998 Regional Development Agency Act. The prime role of the agencies as the name implies is to further economic development in their region, interestingly with equal emphasis to rural development. The agencies themselves operate in different ways yet under guidance from Central Government on matters as diverse as regeneration, skills, inward investment, state aid rules and sustainability. A key remit of each Agency is to develop Regional strategies which should provide:

- a regional framework for economic development, skills, and regeneration which will ensure better strategy focus for and coordination of activity in the region whether by the Agency or by other regional, sub regional or local organisations;
- a framework for the delivery of National and European programmes which may also influence the development of Government policy;
- the basis for detailed action plans for the Agency's own work, setting out the wider aims and objectives for its Annual Corporate Plan.

The RDAs are not new organisations in the sense that their funding comes from those Government programmes which they have taken over as do their staff. Some key elements such as skills training is retained within the DFES which creates ridiculous problems of territoriality in funding terms for many regeneration projects – in which skills development are an integral part.

Clearly there are major questions which arise in terms of the relationship between these plans and the regional planning guidance and subsequent regional spatial strategies and the more local action plans and local development plans. There are several cases in which there have been serious divisions between the demands of economic development and those of land use planning

perhaps most clearly stated by the Panel Report on the Regional Planning Group (RPG) for the South East which challenged the view of restraint in development in the South West following the post-war Barlow agenda. The South East should be seen in a European or global context as the powerhouse of economic development.

The potential conflict arises in other Regions. The West Midlands Regional Development Agency has for example adopted a Regeneration Zone approach to its strategy designating six Regeneration Zones as areas of major strategic importance for regeneration. Each of these clearly impacts on regional spatial development and in particular on the local development frameworks and of course on the location of future activity.

It is worth emphasising that whilst the Development Agencies have at times drifted into more spatial dimensions their remit is essentially sectoral. This can and does cause serious conflicts when the spatial implications of sectoral policies become evident in implementation. At the level of the region it is difficult to see how the economic can work independent of the spatial and hence it is vital that the RDAs are drawn into the spatial planning process which will be outlined below.

3.5 Regional Assemblies

The Regional Assemblies were set up following the Regional Development Agency Act. A certain amount of confusion is caused by their being referred to frequently as Regional Chambers, PPS11 notes that the Regional Planning Body (RPB) is '*the Regional Chamber (known as the Regional Assembly) should not be confused with the proposed elected regional assemblies*'. (Section 2.2). On average most of Assembly members are drawn from elected membership of local authorities in the Regions with the balance of one third coming from other non-local authority partners. The Assemblies were designated under the 1998 Regional Development Agency Act and were established during the period 1998-99.

The principle roles of the Regional Assemblies are to scrutinise the work of the regional development agencies and other key stakeholders. As far as planning is concerned the Regional Assemblies have been designated the RPB and hence are responsible for the production of the Regional planning guidance and subsequently Regional spatial strategies (RSS), which themselves will incorporate a Regional transport study. In addition they are responsible for the delivery of the RSS and the new Local Development Frameworks, ensuring conformity with the RSS.

The establishment of the Assemblies and their initial effectiveness was very much a function of what has been referred to as 'Regional Institutional Inheritance', the existing patterns of

regional co-operation which inevitably varied significantly between regions. The patterns of joint working was very well established between the North East and Yorkshire and the Humber in comparison with the East of England and the South West, characterised by only a weak dimension to partnership working and limited regional identity.

The White Paper, *Your Region, Your Choice*, gave Assemblies an enhanced remit to strengthen policy development and coordination at regional level. Most Assemblies have undertaken work to help join-up policies and strategies, as well as new policy development to fill gaps. This later remit is a particularly important role given the myriad of agencies each with regional policy implications operating in each region. Many of the Assemblies have followed this process working to strengthen regional-level partnership relationships and structures, and to develop and widen stakeholder involvement in regional initiatives. And although perhaps not a formal requirement of the Assemblies most have not resisted the opportunity to promote their Region at all levels including the European.

Table 1: The regional dimension (H.Green)

Region	RDA	Regional Assembly or Chamber
Eastern	East of England	East of England Regional Chamber
North East	One North-East	North of England Assembly of Local Authorities
North West	North West	North West Regional assembly
South East	South East	South-East England Regional assembly
South West	South West	South West planning Conference
West Midlands	Advantage West Midlands	West Midlands Local Government Association
Yorkshire	Yorkshire Forward	Regional Assembly for Yorkshire and the Humber

3.6 Regional Government

The May 2002 White Paper - *Your region, Your Choice* – revitalising the English Region (cm5511) set out as its objective to take the already evolving commitment to the regions one stage further. It argued that :

'Building on the success of devolution elsewhere in the UK, the Government's aim is to empower the English regions and create the conditions for better government, improved service delivery, and greater prosperity for all. The Government's vision for elected regional assemblies represents an opportunity for change and a choice for people to make'.

after considerable discussion, not over the need for a referendum, but over the nature of and risk associated with the postal ballot system, the North East referendum was held on 4th November 2004 and produced a 'No' to an elected regional assembly. Almost immediately the plans for referendums in the North West and Yorkshire and the Humber were postponed – or more likely cancelled altogether.

And so the movement to the regions stalled before it reached its logical conclusion with the transfer of competencies to elected bodies in each of the regions.

4. Regional Planning Arrangements

4.1 Regional Planning Guidance

Local authorities have never had the opportunities to work within a formal National land use planning framework let alone one at the Regional level (although such structures have been present in Scotland since the 1970 – largely spurred by the pressures from the North Sea developments). Regional Planning Guidance (RPG) began in 1989. There is considerable variation in the RPGs many of the early ones were criticised as being bland and simply reiterating current policy and actions rather than point to future trends and needs. More recent RPGs adopt a more positive strategic approach. The Consultation Paper: The Future of Regional Planning Guidance in 1998 however heralded the beginnings of change. This paper accepted the criticisms of the RPG approach, its lack of forward thinking strategy and the limited linkage to other key regional stakeholders and essentially land use focus identifying the following key weaknesses:

- lacks regional focus and vision and spends too much time reiterating national policies;
- apart from housing provision, lacks targets which can be monitored and reviewed;
- is too narrowly land-use orientated;
- lacks sufficient environmental objectives and appraisal;
- takes too long to produce;
- does not command commitment from regional stakeholders;

- the process of producing it is insufficiently transparent.

And hence in outlining the key issues for the future the paper identified the following key points for discussion:

- i) who should be responsible for regional planning and should the document produced have statutory status;
- ii) what should be the arrangements for its production, and how can we enhance legitimacy, transparency and ownership;
- iii) what should be its scope and content?

4.2 Regional Plans: the new arrangements

The precise origins of the changes which are now in place come from several directions – the requirements of spatial planning at a European level, demands to provide a more rigorous framework for local authorities in which to develop their new Development plans and the pressures which followed from the devolution of power to the Scottish Parliament and the Welsh Assembly in the English regions.

4.3 Regional Spatial Strategies

Regional Spatial Strategies in England were introduced in the Planning and Compensation Bill introduced to Parliament December 2002 and subsequently enacted in May 2004. The delay appears to have been caused by the nature of parliamentary business rather than some desire to delay the introduction of the Act. It is worth noting that the Act was initially intended to speed up the planning processes and decisions particularly in the case of major developments. In fact the Acts most significant consequence was to replace RPG, the structure plan and unitary plan with Regional Spatial Strategies (RSS) in the nine English regions and with Local Development Frameworks (LDFs) in the English districts and unitary authorities.

In so doing regional planning becomes a statutory strategic planning instrument taking over the structure plan and unitary plan, the former of which had been around for over 30 years in various guises.

Key elements of the new RSS reflect current Government concerns nationally and hence of key importance are:

- Scale and provision of new housing

- Environmental sustainability and protection
- Transport
- Economic development
- Agriculture
- Minerals extraction and
- Waste management and disposal

It is not the case however that each of the above will be treated with the same level of detail at both a regional and sub regional level. The guidance suggests that each will deal with a level appropriate for the purpose of implementation at a local level, with a clear strategic framework. It is not surprising therefore that it is suggested that the information for housing will be of such detail to allow individual District Councils to have a solid base on which to develop their development plans.

The Strategy should therefore:

- Have a clear spatial vision identifying what the region will be like at the end of the period.
- Provide a strategy to achieve that vision.
- Identify issues which cross county or district boundaries.
- Be consistent with other regional strategies.
- Be regionally specific which at the same time reflecting and interpreting national policies.
- Should give broad locational rather than site specific direction.
- Identify delivery mechanisms.
- Provide linkages between policy, targets and evaluation and monitoring.
- Add value to the overall planning process and contribute to sustainability.

4.4 Developing the tools

The new approach begs the question as to whether we have the tools to develop regional strategies which are by definition heavily spatial and demand the production of a diagram illustrating the broad geography of the proposals. Several of the RSS are resurrecting approaches and tools which come from the past. The West Midlands RSS for example talks in terms of Zones and Clusters. Others adopt different terminology for area base designated actions such as gateways, areas of special need or regeneration zones. Whilst spatially identified, the activity within these

zones or the efficacy of zonally concentrated activity is still to be assured. Linear terminology has reappeared also with the designation of corridors.

The adoption of these spatial designations demands that their impact be re-examined. Are we clear that a zonal approach to economic development is either appropriate or achievable. The challenges to Growth Area Strategy, which questioned the efficacy of growth poles/growth centres for example perhaps needs to be revisited.

4.5 Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies

It is worth noting that the RSS is a statutory document and hence there is a requirement of other planning documents for conformity. These will include County Minerals Plans and Local Development Frameworks (LDFs). Equally the RSS is part of the statutory development system and hence is important in the control of development and the determination of planning applications.

The importance of context is emphasised in connection with revision of RSS where emphasis is placed on the need to take cognisance of the Spatial Strategies of adjoining regions and Wales, and national policies, the European Spatial Development perspective and the ESPON community initiative programme.

The integration of the other strategies which will be considered or reflected in the RSS including those for air quality, biodiversity, culture, environment, forestry, health, higher education and skills, and of course housing. There will be others.

Conformity of other plans is an issue not simply of statutory relationships but of more subtle ways in which systems are changing to achieve conformity – or coherence.

Funding is as ever a key aspect which will ensure conformity. The various national and regional funding streams are very persuasive in ensuring that policy is reflected down stream. In the case study below, the availability for particular types of activity within a regeneration zone, itself a spatial component of the West Midland RSS ensures that one policy activity is followed through to the local level – thereby linking the strategic to the local implementation.

Institutional reforms that we have already identified now ensure that in principle at least relationships at institutional levels ensure a level of compliance, RSS to Regional economic strategies for example. But this is also the case at zone level within RSS and RES.

At both regional and local level, the process of plan making is becoming more transparent, both in terms of formal process, Public Examination of the RSS and less formally in the consultation processes of the RDF. Several opportunities therefore exist for compliance to be challenged and tested.

A particular significance is the changing attitude of the planning profession towards the renewed interest in strategic planning.

How this optimism around coherence will be realised is yet to be seen. In the case study below there does seem to be some justification to be optimistic.

5. The new development plan system

5.1 Local Development Frameworks

The Local development Framework is the latest name in the lexicon of spatial planning. It replaces the existing Local plans, Unitary Development plans and Structure plans. Within the 'framework' there may be a series of planning documents depending on the nature of the plan area and its problems and potentials. In many urban cases, Local Area action plans will be created to respond to these specific needs. It applies to the new plans to be drawn up by both District and Unitary Authorities in England. The objective is to provide a speedier plan making process and also facilitate development control decisions. With the demise of the Structure Plan and Unitary Development Plan, the strategic context is now to be provided by the Regional Spatial Strategy whose significance is greatly enhanced. It is worth noting that the new structure removes significant planning powers from the County Councils whose role will be limited to participation in the preparation of the LDF.

Moving from the existing structure, Structure Plan, Local Plan and Unitary Development Plan to the new local development frameworks will not be an instantaneous process. Many of the existing plans have some time to run and because of the previous plan making process, there is considerable variation in that time. This creates a potential for chaos and poor decision making. At Structure Plan level policies may be saved for up to 3 years whilst RSS are prepared. Similarly with Local Plans and Unitary Development Plans – but in these cases it may be that policies are carried forward into the LDF.

5.2 Local Development Schemes and plans: the case of Stoke on Trent.

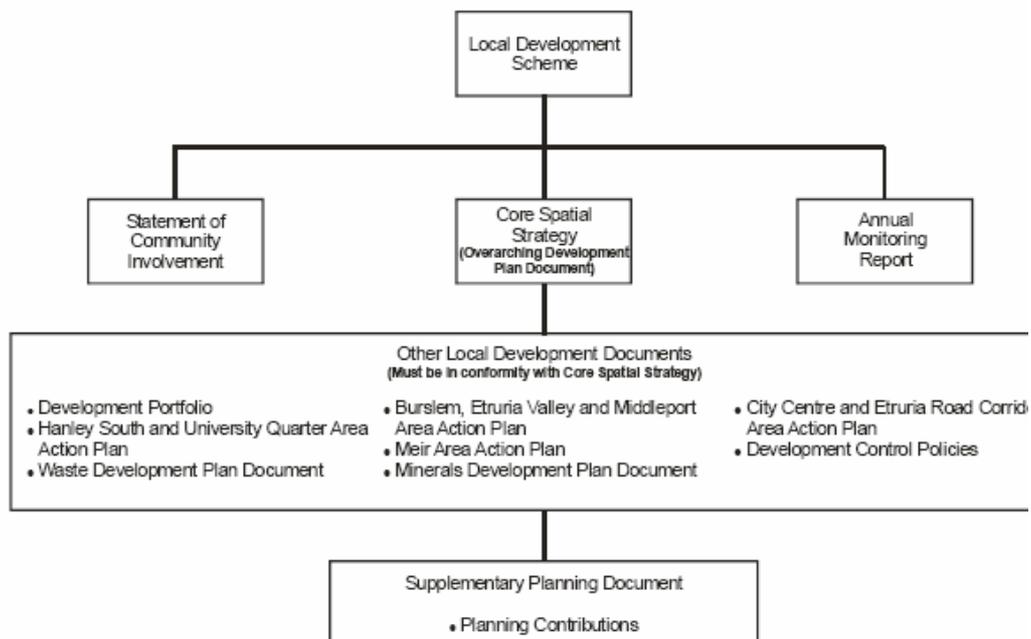
In order to understand the developing approach to local planning in the UK within the LDS and to assess whether indeed the new approach is achieving a level of coherence, a brief case study of Stoke on Trent will be used.

Stoke on Trent is the major part of the North Staffordshire conurbation, with a population of around 240,000 and an employment base of around 100,000. It is located between the Birmingham and Manchester conurbations on the edge of outstanding countryside. Its industrial base arose from the potteries, it being the home of names such as Wedgwood and Doulton, Coal and Steel. Whilst some of the ceramics remains, coal and steel have long disappeared leaving a town with significant employment problems.

A particular characteristic of the urban structure is its polycentric nature, made up of the towns of Longton, Hanley, Burslem, Tunstal and Fenton. It is a Unitary Authority.

The elements of the new local development portfolio are illustrated in the figure below. This highlights the various documents which make up the Stoke scheme. These documents will take into account the Regional Spatial Strategy.

Illustrative City of Stoke-on-Trent Local Development Framework 2004 Di



Within the context of the overall core spatial strategy, there are a series of other local development documents and action plans. These documents provide more detailed specification of land uses on which Development Control decisions can be made. If we use the example of the Hanley South and University Quarter Area Action Plan as an example, we can illustrate how a level of coherence is beginning to be achieved with the system as a whole.

In very broad terms :

1. The RSS noted the importance of urban renaissance in association with action on housing, economic change associated and improved transport and accessibility.

2. The Regional Development Agency as we noted above has adopted regeneration zones for its delivery.

3 The North Staffordshire Regeneration Zones is located in Stoke on Trent and as one of its key development and investment strategies has identified the University Quarter for significant investment.

4 The National Housing Market Renewal programme has identified Stoke on Trent as an area of significant intervention and through the local delivery arm, RENEW will be making significant investments in the City Centre of Stoke with the objective of increasing housing demand by reducing and improving housing stock. In order to accomplish this work it has engaged consultants to develop a spatial strategy for its work.

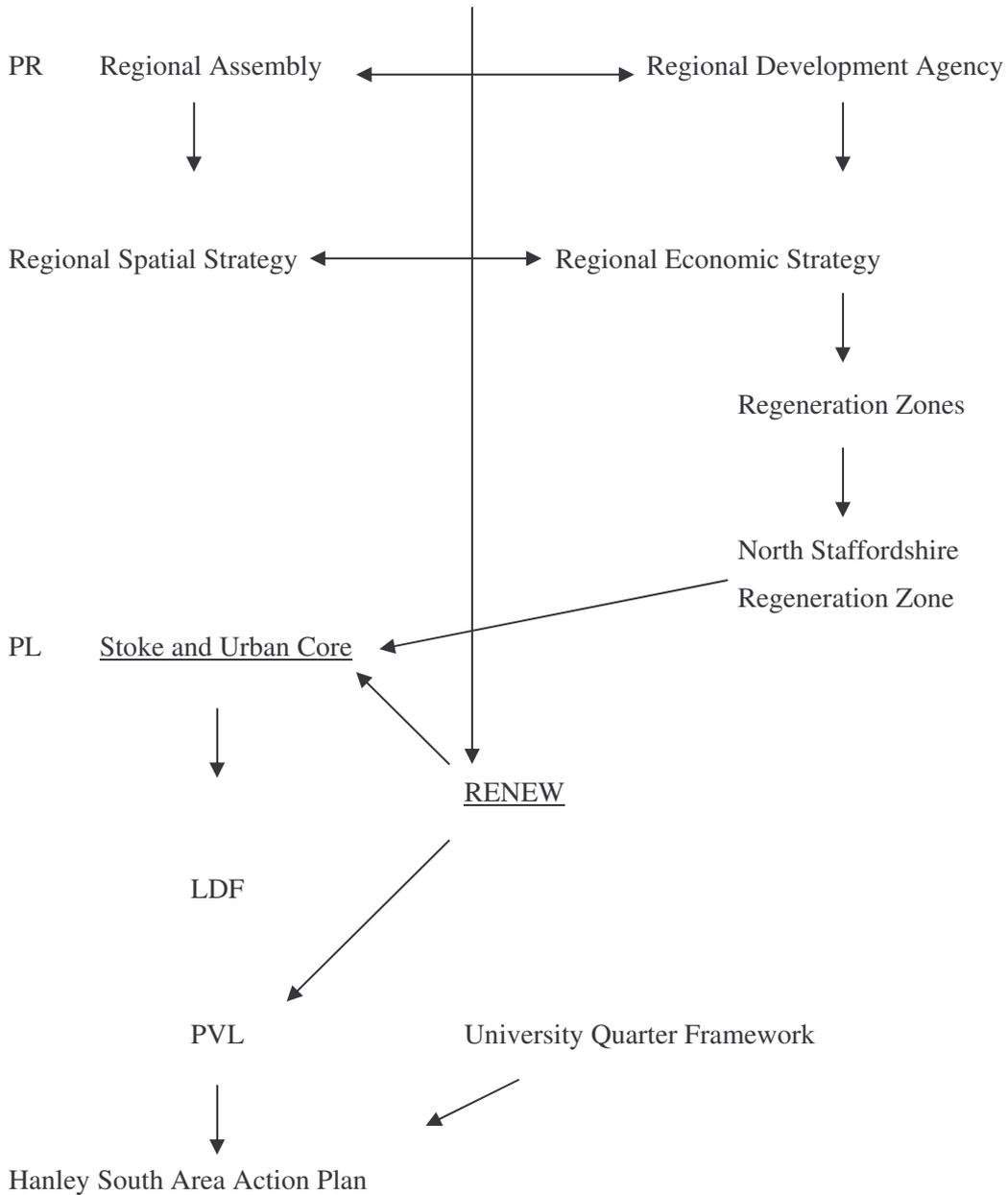
5. The University, along with other education partners has produced a development framework for what has become known as the University Quarter of Stoke on Trent. University Quarter Framework. This framework responds to the demands of the Regional Economic Strategy.

As a consequence, the local area action plan, within the local development framework will provide the planning environment which will facilitate the development needs of a range of policies and stakeholders in an area of the City. A level of coherence has been achieved at a very local scale. The new structures have facilitated this process – they have not however ensured it. Partnership working at various scales and across sectors has grasped the opportunities which the new structures have provided in order to ensure coherence in solving the problems of the City.

This leads to the question as to whether such coherence would not have been achieved if the new structures were not in place. It is probably the case that some of the elements – such as the work of the University and the Education partners would have taken place as would that of RENEW. Whether it would have been in quite such an integrated coherent manner is probably less certain.

PN

Housing Market Renewal



- Key: PN - National policies
PR - Regional plans and policies
PL - Local Plans
PVL - Very local plan

6. Regions, Strategies and Boundaries

Planning at this scale is always fraught with difficulties because of the spatial extent of matters to be planned for. PPP 11 acknowledges this in its reference to the issue of revision when events in other regions had a significant influence on individual regions. However, the boundary issue still remains. We noted earlier that the regions in England have different levels of geographic or economic justification of rational, originating as they did from matters of geographical convenience.

Equally, the designation of different regional agencies can provide boundary conflicts. This is a particular problem in the South and East of the Country where the Counties of Cambridgeshire, Suffolk and Norfolk are part of the Standing Conference of East Anglia Local Authorities whilst Hertfordshire, Bedfordshire and Essex are part of the London and South East Regional Planning Conference (SERPLAN). Few would challenge the view that Cambridgeshire is a major focus for economic development in the South East. The review of the Eastern RPG has acknowledged this and is including Hertfordshire, Bedfordshire and Essex in its plan area.

Similar matters are highlighted in the two midlands regions, East Midlands and West Midlands. The Assemblies for these two regions have come together to look more widely at development opportunities more broadly than in their respective RSSs. Smart growth – the Midlands way – a report for consultation,(Advantage West Midlands, 2004).



The English Regions: Red indicates the two regions involved in Smart Growth – the Midlands Way

The report highlights the need to consider different boundary conditions when it says :

‘Simply put, the Midlands provide a central hub to help deliver national economic prosperity.’ (pi). A similar development is taking place to the North where the three regions, Yorkshire and the Humber, the North West and the North East recognise synergies for long term development. These regions exhibit east west and north south connectivity which give them a super-region coherence which would for example permit Will Allsops Supercity – straddling the M2 corridor from Liverpool to Hull.

In February 2004, the Deputy Prime Minister John Prescott invited the three northern Regional Development Agencies to work together to address the disparities between the Northern regions and those to the South.

It looks at the North as a whole to identify pan-northern investments, which will add value to that which is being undertaken in each of the individual regions and:

- is based on how best to build on the North’s strengths, clearly defining what partners can do in the North and what Government must do to realise benefits from these assets;
- complements the three Regional Economic Strategies, as these define - now and in the future - the key proposals to take forward economic development in the three regions of the North;
- defines actions at the most appropriate scale – pan-northern, regional, city regional, or more local.

A key factor in the way in which the RSS have evolved and have been implemented is what Ayres and Pearce refer to as the implementation deficit (2004). Some regions for example have had a long tradition of what might be called regional working; a close cooperation between the regional local authorities. The North East of England has demonstrated such working since the 1950s, in part driven by the shared socio economic problems of the region. In Yorkshire and the Humber for example key regional strategic objectives were being discussed in the embryonic assembly in late 1999. Early analyses undertaken for the assembly were looking at the policies of the key regional stakeholders and their spatial needs and consequences.

Other regions do not exhibit such cooperation.

7. Conclusion

The new structures which the Planning and Compensation Act brought into play are the latest in a long story of spatial planning in the UK. We have seen how interest in matters regional began in the immediate post war period and were strengthened in the heydays of the late 1960s. The successful movement of some powers to Scotland, Wales and Northern Ireland focussed attention on England in the late 1990s and gave the opportunity for a renewed interest in regional matters in England.

The new structures give a renewed opportunity to linking more successfully the various stakeholders who have an interest in investment and development at a regional scale and we have seen how this can be realised in practice in the case of Stoke on Trent within the context of the West Midlands. The picture is though not quite so straight foreword in a country the size of England with its particular geography. Matters of size, boundary and functional interactions remain problematic and will continue to lead to additional alternative approaches to planning for the UK territory.

The current approach at Regional level does as we have noted produce duplications or at a minimum lack of clarity between the various agencies. It will be interesting to observe the fate of the assemblies, Government offices for the region and Regional Development Agencies over the next period. Surely they cannot all survive.

References

- Advantage West Midlands (2004) *Smart Growth: the Midlands Way*. Advantage West Midlands, Birmingham.
- Ayres, S. & Pearce, G. (2004) Devolution to the English Regions: Assessing the implications for transport. *Town Planning Review* 75 (2) pp. 231-255
- Department of Economic Affairs (DEA) (1969) *Maritime Industrial Development Areas*. DEA Progress Report, No.55, DEA, London
- Department of the Environment (1989) *White Paper, The future of Development Plans*. HMSO, London
- Healey, P. (1983) *Local plans in British land use planning*. Pergamon, Oxford
- HMSO (1998) *Regional Development Agencies Act* Chapter 45. HMSO, London
- Marshall, T. (2004) Regional Planning in England: Progress and Pressure since 1997. *Town Planning Review*, 75(4)
- Minister without portfolio (1985) *Lifting the Burden*. Cmnd.9571. HMSO, London.

- Newman, I. & Dungey, J. (2002) The Government White Paper - Your region, Your Choice – revitalising the English Region. *Local Economy*, Vol: 17 No. 3 pp 253-255.
- Office of the Deputy Prime Minister (2005) *Interim Report: Evaluation of the Role and Impact of Regional Assemblies*. Office of the Deputy Prime Minister: London
- One North East (2004) *The Northern Way*. One North East, Newcastle.
- OPDM (1998) *The Consultation Paper The future of regional planning guidance* (Internet) Available from: <<http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1147954>> (Accessed 14/11/05)
- Planning Advisory Group (1965) *The future of development plans: Report of the planning advisory group*. HMSO, London
- Roberts, P. (1994) West Yorkshire in a regional context: retrospect and prospect, in Haugton, G. & Whitney, D. Eds. (1995) *Reinventing a Region*, Avebury, Aldershot.
- Russell, H. Dawson, J. Garside, P. & Parkinson, M. (1996) *City Challenge: Interim National Evaluation*. HMSO, London.
- The Cabinet Office (2002) White Paper, *Your region, your choice: revitalising the English region*. The Stationery Office, London
- Thornley, A. (1991) *Urban planning under Thatcherism; the challenge of the market*. Routledge, London.
- UK Parliament (1991) *Planning and Compensation Act (c.34)*. The Stationery Office, London. ISBN 0105434914

Retour de l'expérience européenne sur la voie française

Marc BONNEVILLE

La planification territoriale française a sensiblement évolué depuis les années 2000, en particulier depuis l'adoption de la loi SRU (2000). Mais autant que les dispositions législatives, n'est-ce pas le contexte de la planification qui a changé en modifiant sa nature et les contextes dans lesquels elle intervient ? Peut-on retrouver des évolutions comparables à celles observées dans les autres pays européens ou la France conserve-t-elle des spécificités qui tiennent à ses héritages et à un contexte particulier ?

1. Les tendances d'évolution de la planification urbaine en Europe

En partant de la grille d'analyse proposée par F. Scherrer, on peut dégager un certain nombre de tendances qui marquent l'évolution de la planification territoriale en Europe, depuis une dizaine d'années :

- un certain délaissement de la planification territoriale normative, formelle et juridique, privilégiant les infrastructures et l'encadrement de la croissance urbaine, au profit d'une démarche par projets privilégiant, la stratégie, l'action et la programmation
- la planification à contenu physique, spatial et morphologique est délaissée au profit d'une planification territoriale qui mobilise d'autres thèmes, dans le champ économique et social
- la planification est concurrencée par d'autres modalités d'action (démarches stratégiques, projets urbains, contractualisations, partenariats, projets privés) qui mettent en question la légitimité et l'utilité de la planification territoriale
- le développement des formes de gouvernements ou de coopérations locaux métropolitains pour lesquels la planification territoriale devient un enjeu de gouvernement et de cohérence
- le repositionnement du secteur public vis-à-vis de la planification territoriale : on observe une transition d'une situation où il encadrait ou assurait le développement urbain, à de nouvelles orientations qui consistent plutôt à stimuler les actions des acteurs privés

- les pratiques de négociation et de participation prennent une place croissante. La planification devient une scène de négociation et de coopérations qui s'ouvre à des acteurs plus nombreux et diversifiés.

Ces évolutions relevées par F. Scherrer appellent des nuances et des commentaires :

- il est difficile de généraliser ces tendances car les situations nationales offrent d'importants contrastes, et on ne peut pas vraiment parler globalement d'une situation européenne. Ainsi, sur la transition d'une planification essentiellement « physique » ou spatiale, vers une planification plus territoriale, les évolutions sont beaucoup moins affirmées en Allemagne, voire en Italie, qu'en France, en Grande Bretagne ou aux Pays-Bas

- il serait évidemment artificiel de déconnecter l'analyse de l'évolution de la planification à la fois des contextes locaux et nationaux, des processus locaux de décision

- par ailleurs, il est nécessaire d'examiner la réalité des pratiques de mise en oeuvre de la planification : elles sont très diverses et souvent éloignées des préconisations législatives

- les rapports entre les différents paliers de gouvernement compétents en matière de planification territoriale constituent une question importante dans la plupart des pays. Elle l'est particulièrement dans les pays à structure fédérale car elle pose des problèmes de contrôle par le haut qui peut générer des conflits entre les différents niveaux. La tendance générale des évolutions est allée dans le sens d'un affaiblissement de la tutelle de l'Etat (France, Italie, Pays-Bas, Allemagne, Grande-Bretagne), généralement assortie d'une décentralisation au profit des gouvernements locaux. Cette décentralisation s'est souvent opérée selon le principe de la subsidiarité (Italie, Pays-Bas), mais ce n'est pas le cas en France, ni en Grande-Bretagne. L'effacement du rôle de l'Etat est à présent largement réalisé en Italie, en Allemagne, mais également en France ; il est beaucoup moins accompli en Grande-Bretagne

- les rapports entre la planification territoriale et la constitution de gouvernements locaux métropolitains sont devenus une question essentielle. Ils posent des questions importantes : celle de l'assise territoriale des gouvernements intercommunaux et de la cohérence territoriale de leur action, en particulier dans le domaine de la planification et de l'aménagement ; celle de la constitution de nouvelles scènes de gouvernement et de négociation, consolidées de façon institutionnelle (France, Pays-Bas, Allemagne) ou plus souple et coopérative (Italie)

- les évolutions nationales montrent que, au moins dans certains pays, il existe un risque de déconsidérer la planification territoriale, en particulier lorsque celle-ci n'a pas évolué dans le sens d'une plus grande flexibilité. Elle peut apparaître ainsi comme trop formelle, comme un obstacle au développement des projets. La priorité accordée par les gouvernements locaux aux projets et à l'action peut conduire à délaisser la planification territoriale au profit d'autres modes d'intervention. C'est ce que montre l'exemple italien à travers le cas de la Lombardie. De même, la mise en oeuvre de la planification territoriale en France ne montre pas une mobilisation considérable des élus dans bien des cas, car ceux-ci considèrent que les enjeux les plus importants sont ailleurs, en particulier dans les gouvernements et les politiques locaux. Cette tendance souligne, comme on l'a dit plus haut, que la planification territoriale est soumise à une concurrence avec d'autres modes de gouvernement et d'autres politiques publiques plus attractives. La planification a ainsi perdu son caractère dominant hérité de l'époque où elle était portée par les gouvernements centraux et elle doit s'adapter pour ne pas être marginalisée

- les partenariats avec les acteurs privés et la société civile sont partout recherchés pour développer des projets. Si cette tendance modifie de façon sensible les façons d'exercer le gouvernement des territoires, elle s'accommode mal de l'existence d'une planification traditionnelle. Il existe même une sorte d'incompatibilité entre ces deux modes de faire, sauf à considérer la planification comme un cadre de référence peu contraignant, flexible et négociable, au service des projets. Cette tendance tend à s'affirmer largement dans de nombreux pays d'Europe

2. L'évolution observée en France s'inscrit-elle dans les tendances européennes d'évolution de la planification urbaine ?

La planification territoriale française a été fortement remodelée par l'adoption de dispositions législatives récentes : la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 et la loi Urbanisme, Habitat du 2 juillet 2003. Si la situation française conserve certaines spécificités, elle présente cependant des convergences avec les évolutions observées dans d'autres pays européens. Depuis les années 80, et plus particulièrement depuis l'adoption des lois de 2000 et 2003, on peut relever des évolutions sensibles :

- les composantes spatiales, morphologiques et celle de la planification du zonage qui marquaient la planification des années 70-80, selon les préoccupations

dominantes des architectes-urbanistes, ont évolué vers une planification a-spatiale, thématique

- la planification « passive » qui se limitait à un rôle de réglementation et de police des sols a été en partie remplacée par une planification par objectifs, stratégique. Les plans sont devenus des projets de ville.

- ce nouveau mode de planification active privilégie l'action plutôt que la règle. L'action, le développement et l'aménagement prennent le pas sur la planification. Le plan incarne un urbanisme d'action selon la logique dominante d'un urbanisme d'offre. Les dispositifs qui anticipent sur l'aval, sur l'après-planification, sont devenus plus importants et déterminent les contenus de la planification. Les plans sont dominés par les exigences projetatives.

Les orientations de la planification doivent très largement prendre en compte les politiques et les planifications thématiques qui élaborent leurs propres projets (infrastructures, déplacements, habitat, développement économique...).

D'une façon générale, les dispositions de mise en oeuvre des projets (programmation, opérations d'aménagement et d'infrastructure, contrats, partenariats public-privé, financement des projets, logiques de marché) ont pris une importance accrue pour définir les contenus de la planification. L'aval de la planification commande de plus en plus l'amont.

- à travers cette évolution, on observe que la planification française a changé de statut. Elle est de moins en moins dans une posture régaliennne imposant des règles du jeu au nom d'un intérêt général. Elle devient de plus en plus un enjeu et un moyen des politiques urbaines locales. En se rapprochant des politiques d'action et des modalités d'application, elle est de plus en plus impliquée dans les enjeux et les intérêts territoriaux et, par voie de conséquence, dans les jeux de négociation. Cette tendance tendrait à rapprocher la situation française de celle d'autres pays européens. La planification tend ainsi à devenir négociable et instrumentalisable, au service d'intérêts locaux définis de façon conjoncturelle. La plus grande flexibilité des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) va dans le même sens.

- ces évolutions peuvent être interprétées diversement. On peut ainsi se réjouir de la transformation de la nature de la planification car elle est ainsi davantage impliquée dans les enjeux urbains et dans l'action. Mais on peut également considérer que la planification a perdu de son importance au profit des projets et des programmes. Ce constat peut même conduire à la remettre en question : elle peut apparaître comme un

exercice formel et un carcan. La planification peut être déconsidérée et remplacée par une planification lâche et à court terme, entièrement pilotée par les projets d'aménagement. Il existe un risque réel de voir les élus locaux considérer la planification des SCOT comme un pensum dénué d'enjeux et d'avantages concrets

- les innovations en matière de planification urbaine ne peuvent être dissociées du développement des intercommunalités qui s'est fait simultanément à la suite des lois Chevènement et Voynet de 1999. Celles-ci ont reformulé les approches territoriales de l'action publique : elles ont d'une part donné un formidable essor à la mise en place de gouvernements intercommunaux, et d'autre part préconisé les approches territoriales par projets et par contractualisation. Il paraît ainsi difficile d'isoler la mise en œuvre des dispositifs de planification du contexte de développement de l'intercommunalité et de l'émergence de gouvernements locaux à cette échelle.

Dans ce contexte, de nouvelles scènes locales ont été mises en place. La réussite de cette territorialisation dépend en fait de la capacité de développement endogène des territoires et de mobilisation des acteurs privés et publics locaux. Elle implique aussi de passer à un nouveau modèle de l'action publique qui se substituerait à celui de l'administration publique. Il paraît ainsi nécessaire de resituer la réforme de la planification dans le contexte de la redéfinition des enjeux et des objectifs de la territorialisation des politiques publiques. Elle se situe clairement dans un contexte d'intercommunalité de projet. Si la planification n'a jamais eu d'autonomie par rapport aux enjeux urbains, elle est à présent placée de façon plus explicite au cœur des enjeux de gouvernement des agglomérations. Comme on l'a noté pour d'autres pays européens, elle est aussi placée en concurrence avec d'autres modalités des politiques publiques.

- les lois Chevènement et Voynet ont aussi poursuivi la démarche de décentralisation commencée en 1982. Elles ont amplifié la transmission des compétences de la planification aux entités locales, et en particulier aux intercommunalités. Sur ce point, on peut trouver matière à comparaison avec l'Italie (loi 142 de 1990, lois Bassanini de 1997), mais aussi des différences sensibles. La décentralisation n'a pas été conçue en France selon le principe de la subsidiarité, mais sur celui des blocs de compétence accordés aux différents niveaux de gouvernement, qui élimine les risques de chevauchement des compétences. Si ce principe a l'avantage d'être très « carré », il ne permet pas de concevoir des partenariats entre les différents niveaux de gouvernement (régions, départements, intercommunalités, communes). Pour ce qui concerne la planification territoriale, comme pour d'autres sujets de politique locale, le niveau de partage des responsabilités et de négociations qui s'est imposé se situe aujourd'hui essentiellement entre les gouvernements

intercommunaux (communautés de communes, d'agglomération, urbaines) et les communes qui les composent. Ce niveau se trouve en face à face direct avec l'Etat, mais le rôle de celui-ci dans la planification s'est considérablement effacé. Il ne conserve plus guère que le « porter à connaissance » des intérêts de l'Etat ou des intérêts généraux dans la phase d'élaboration des documents d'urbanisme (et exceptionnellement les DTA), ainsi que les contrôles de légalité. La loi SRU entérine le retrait de l'Etat dans la fabrication des documents d'urbanisme locaux.

- l'introduction des partenariats privés dans la planification territoriale demeure encore peu représentée. Les partenaires privés ne sont pas directement associés à l'élaboration de la planification. Les négociations et l'association sont reportées à l'aval de l'élaboration des plans d'urbanisme : soit dans les phases de révisions simplifiées des PLU pour permettre la réalisation de projets publics ou privés ; soit dans les actions d'aménagement ou d'infrastructures qui mobilisent les acteurs privés. Il y a là une différence sensible avec d'autres pays européens. Mais elle ne doit pas laisser penser que l'absence des acteurs privés dans les processus d'élaboration signifie que leurs projets et leurs intérêts ne sont pas pris en compte. La réintégration dans les PLU des projets d'aménagement ZAC à la suite de la loi SRU peut constituer une façon d'ouvrir ces plans aux projets des acteurs privés.

3. Les enseignements pratiques et les limites de la mise en oeuvre de la planification territoriale

Si les dispositions législatives récemment adoptées en France indiquent une évolution sensible des dispositifs, cela ne signifie pas que les pratiques aient suivi ces évolutions, compte tenu des inerties locales. Les lois n'ont pas la capacité de réformer rapidement en profondeur, ni les contextes, ni les enjeux locaux. Elles ont également ouvert d'autres questions qui mobilisent plus fortement les acteurs locaux, en particulier autour des enjeux de l'intercommunalité.

➤ Les tendances observées dans la mise en oeuvre des SCOT, à partir des cas observés dans la Région Rhône-Alpes, montrent une grande variété de positionnements des territoires face à l'exercice de la planification : elles oscillent entre **formalisme, apprentissage et innovation**. On observe diverses attitudes :

- soit des démarches résolues d'apprentissage d'actions collectives sur un champ qui sert à légitimer la construction de nouveaux territoires de l'action publique et à dégager des priorités communes à un ensemble territorial
- soit des démarches plus passives qui ne parviennent guère à dépasser des approches formalistes, sans pouvoir ou vouloir à se saisir de l'opportunité de cette nouvelle scène de l'action publique
- soit des démarches qui cherchent une voie intermédiaire au gré des difficultés et des obstacles rencontrés

Cette diversité trouve d'abord son explication dans la nature des contextes et des équations locaux, dans la présence ou non de dynamiques locales. Elle résulte également des contradictions inhérentes aux lois Voynet, Chevènement et SRU : respectant l'autonomie accordée aux collectivités territoriales, elles proposent sans imposer, appelant à un renouveau de l'action publique et à une planification de projets, alors même que les paysages institutionnels, politiques, économiques et sociaux, et les mentalités n'ont pas fondamentalement évolué.

➤ **L'élaboration de la planification, phase révélatrice de difficultés non élucidées**

La phase d'élaboration des projets de territoire s'avère particulièrement délicate parce qu'elle implique de dégager des enjeux et des intérêts communs. Elle appelle des négociations, des arbitrages dans des conflits d'intérêts entre territoires, acteurs publics, groupes sociaux et économiques. Elle doit s'efforcer de produire des consensus dans une démarche de conciliation et de compromis, sans perdre de vue la sauvegarde des intérêts collectifs majeurs. Ainsi se révèle-t-elle particulièrement périlleuse lorsque des enjeux et des questions problématiques, qui ne relèvent pas toujours de la planification, doivent être abordés simultanément. Parmi ceux-ci, on peut relever :

- la difficulté de faire accepter la démarche de SCOT par des communes souvent réticentes à aliéner leur autonomie
- l'adoption de périmètres nouveaux et élargis, pour lesquels les acteurs n'ont pas d'habitude ou de volonté de penser ou d'agir en commun
- la difficulté à faire accepter la démarche de projet
- la mise en place simultanée des intercommunalités
- la gestion des rapports entre les villes-centre et les périphéries
- la gestion des rapports avec les territoires situés hors des limites des SCOT (inter-SCOT)

- la difficulté d'aborder les sujets sources de contraintes et de conflits, telles que la maîtrise de l'étalement urbain, la répartition des zones d'activité ou du logement social

Ces questions difficiles conduisent à proposer des démarches prudentes qui doivent manier l'art du compromis et de l'apaisement des conflits. On observe que, dans de nombreux cas, on tend à éviter ou à reporter la prise en compte des « sujets qui fâchent ». Le risque est de n'adopter que des orientations timorées, mitigées et affadies. La logique d'évitement des sujets chauds et celle du plus petit dénominateur commun peuvent l'emporter sur celles de l'intérêt commun et des projets mobilisateurs collectifs.

Ces difficultés sont renforcées par le fait que les élus tendent souvent à privilégier les aspects qui concernent directement leurs communes, et en particulier les impacts possibles sur leurs PLU. De ce point de vue, la légitimité des SCOT par rapport aux POS/PLU demeure faible. Elle l'est d'autant plus que ces derniers ont souvent déjà été révisés, avec des contenus pas toujours compatibles avec les orientations des SCOT en préparation. Cette inversion des calendriers, qui renverse la logique de la compatibilité, rend difficiles les négociations avec les communes.

Face à ces difficultés, l'évolution de la démarche des SCOT vers un retour aux préoccupations locales et très spatialisées constitue une tendance assez générale. Elle se fait au détriment de thèmes qui peuvent constituer des orientations globales d'un projet à l'échelle d'un territoire intercommunal. Ce retour à des considérations essentiellement spatiales, constitue un frein pour aborder ce qui constitue des orientations d'intérêt collectif ou qualifié de supérieur.

Si les projets de SCOT ne sont pas partout assez avancés pour juger des attitudes qui se dégagent, on peut repérer quelques tendances dans les profils de planification :

- Dans le cas du SCOT lyonnais, les acquis du précédent schéma directeur et de la mise à jour des POS, ajouté à un relatif contrôle de l'étalement de l'urbanisation à l'intérieur du périmètre, ainsi qu'à l'existence d'une intercommunalité mature, ne conduisent pas à insister essentiellement sur les questions spatiales. Celles-ci sont plutôt renvoyées au PLU communautaire qui constitue une particularité du Grand Lyon, et sans doute un avantage pour instaurer une cohérence PLU/SCOT. Mais elles sont davantage présentes dans les concertations/négociations que le Grand Lyon tente d'instaurer avec les SCOT voisins, puisque c'est sur ces marges que se développe l'étalement urbain.

En revanche, le sujet du développement économique et du positionnement international de l'agglomération, déjà mis en avant par l'ancien schéma directeur et fortement travaillé dans

le cadre de Millénaire 3, constitue une priorité collective des territoires du SCOT. Il en va de même pour les déplacements urbains et l'équilibre social de l'habitat. Dans cette configuration, la planification du SCOT peut privilégier l'échelle, les enjeux et les intérêts du territoire global, plutôt que ceux des communes. Mais il reste à voir si l'avancement de la procédure ne fera pas descendre les débats dans les arènes plus locales.

- le cas du SCOT de Grenoble, élaboré entre 1990 et 2000 sous la formule antérieure des Schémas Directeurs est révélateur de la difficulté de mettre au premier rang les enjeux collectifs, tels que le développement économique ou la cohésion sociale, les déplacements, ou les rapports entre le centre et les périphéries⁶⁵. Le thème principal mis en avant est celui du contrôle de la tache urbaine et de la densification des tissus urbains. Ce choix a orienté les enjeux et les débats vers des préoccupations essentiellement spatialistes et des conflits en matière d'usage des sols contrôle des réserves d'urbanisation des POS, renouant ainsi avec les conceptions des anciens SDAU. Il a réintroduit les classiques conflits d'intérêts entre les communes, plutôt que permis d'ouvrir sur d'autres sujets essentiels pour le devenir de la région urbaine.

- Le cas du SCOT de l'agglomération stéphanoise montre également la difficulté de faire émerger les enjeux et les stratégies au niveau de la région urbaine. Comme dans le cas grenoblois, la mise en avant du rééquilibrage des rapports centre-périphéries, de la maîtrise de l'expansion urbaine et de la revitalisation du centre de l'agglomération sont de nature à orienter les débats vers des considérations spatialistes. Elle risque de placer les négociations essentiellement dans la recherche de compromis territoriaux entre intercommunalités et communes

4. Questions et enjeux

L'évolution de la planification française s'inscrit dans des tendances contextuelles plus générales. Si la planification a évolué, c'est précisément parce que ce contexte a changé sur plusieurs points :

- le rôle régalien de l'Etat, longtemps très prégnant en France, s'est estompé. Les conceptions idéologiques qui attribuaient aux acteurs publics une capacité d'intervention et de régulation efficace dans la gestion territoriale sont en déclin. Si l'action publique conserve une

⁶⁵ D'après FAURE A., CIAVATTI M., *Regards sur l'élaboration du Schéma Directeur de la région grenobloise, 1999-2000*, rapport d'accompagnement évaluatif. INUDEL, 2000, 24 p.

certaine reconnaissance, c'est davantage dans les politiques locales, car c'est à ce niveau que s'élaborent les formes de régulation

- d'autres valeurs et formes de régulation se sont imposées et ont fortement affecté le contexte de la planification :

l'importance des considérations économiques et en particulier de l'emploi ; le développement des partenariats public-privé et l'adoption de comportements *market-oriented* des acteurs publics pour la recherche de financement des infrastructures et des projets de développement

la prise en considération des exigences du développement durable

le développement des exigences citoyennes pour participer à la définition des politiques et des projets urbains

- la planification spatiale et formelle suscite moins de mobilisation. Les thèmes et les intérêts locaux qui concernent les développements économiques, sociaux, et de l'environnement, prennent plus d'importance que celui de la simple régulation spatiale

La planification urbaine a ainsi dû se repositionner vis à vis de ces nouveaux éléments. Cela conduit à transformer ses conceptions et ses contenus. Un certain nombre de questions essentielles peuvent être pointées.

4.1 La question des rapports entre planification territoriale et gouvernement d'agglomération

Comme dans la plupart des pays européens, ce sujet est récurrent dans le contexte français. Il y revêt cependant une acuité particulière compte tenu de l'importance prise par le développement de l'intercommunalité.

➤ Les processus de planification comme apprentissage de l'intercommunalité

On peut faire l'hypothèse que la fabrication des SCOT est à même de constituer une scène nouvelle où peut se développer un apprentissage du travail en commun entre les acteurs politiques, institutionnels et sociaux. Cette fabrication peut donner l'opportunité d'apprendre un « penser en commun » les questions, à échanger, à construire des orientations de façon collective.

Outre cet apprentissage de l'inter-connaissance des visions communales, elle peut conduire à poser les questions à une autre échelle et à donner des perspectives élargies et communes. La

planification constitue ainsi un objet pertinent pour expérimenter les intercommunalités récentes ou élargies, ainsi que les rapports entre les intercommunalités. C'est particulièrement vrai dans les territoires nouvellement composés et lorsque la planification stratégique est un fait nouveau. La planification peut ainsi apparaître comme un moyen de légitimer la coopération intercommunale en l'appuyant sur des politiques territoriales et d'urbanisme. Elle peut participer à orienter les collectivités territoriales vers la construction de systèmes d'organisation intercommunale plus politiques et plus autonomes.

Mais cette opportunité est-elle réellement saisie ? Ou bien la planification n'est-elle, pour les acteurs publics, qu'un enjeu faiblement mobilisateur au regard d'autres enjeux de l'intercommunalité ou d'autre nature ?

L'analyse des situations montre sur ce point que les divers territoires réagissent de façon contrastée. L'exercice de la planification révèle différentes configurations et façons de faire de la politique territoriale, différentes façons de construire ou de ne pas construire un *leadership* politique face à cette sollicitation.

- dans certains cas, l'exercice de la planification territoriale n'a pas été l'unique déclencheur de la dynamique intercommunale, mais il a participé à la construction d'une démarche commune d'intégration territoriale (cf. le Voironnais et le Grésivaudan à l'intérieur du SCOT de Grenoble)

- dans d'autres cas, les territoires n'ont pas su ou pu s'approprier la question de la planification. pour affirmer leurs propres choix d'aménagement et de développement. La participation des communes à la procédure de SCOT s'est faite sur un mode passif. Cette atonie s'explique par différents paramètres : un périmètre problématique ; des intercommunalités éclatées et faibles ; une faible mobilisation des élus, sans *leadership* ; une faible capacité d'expertise technique ; l'absence d'une organisation et d'une mobilisation collective susceptible de produire une démarche commune et autonome.

- dans d'autres cas, l'exercice de la planification révèle le caractère fragile du système intercommunal (cas de Grenoble et de Saint-Etienne), et cette fragilité est accentuée par le fait qu'il n'y a pas de coïncidence entre les périmètres de planification et ceux de l'intercommunalité. Ce modèle éprouve des difficultés à faire émerger des orientations fortes partagées et il conduit à mettre en avant des enjeux communaux plutôt que d'agglomération. La fragilité du consensus politique interne conduit à ménager les souverainetés communales et les équilibres partisans. Elle conduit les grandes villes à modérer leurs ambitions de *leadership* sur les intercommunalités, à développer des attitudes de non-ingérence en direction des autres communes, sur un fond de tension entre centre et

périphéries. Dans ces circonstances, la planification via les SCOT se présente comme une démarche plus précautionneuse que volontariste, qui ménage plus qu'elle n'aménage.

- Le cas du SCOT de l'agglomération lyonnaise correspond à un autre modèle. L'intégration intercommunale y est un fait acquis, au moins pour les 55 communes de la Communauté Urbaine, de même que la tradition de donner à la planification stratégique des perspectives collectives sur des thèmes partagés par la majorité des acteurs. La question majeure est celle de l'étroitesse du périmètre qui fait qu'une large partie du développement échappe à la maîtrise du SCOT. L'exercice du SCOT apparaît comme un moyen de trouver des espaces de concertation et d'accord avec les territoires limitrophes, voire de tenter de bâtir des partenariats avec eux. Cette négociation ne peut s'appuyer que sur la capacité de faire émerger des intérêts communs aux différents territoires, dans une sorte de jeu où chacun trouverait son intérêt. Cette expérimentation s'avère difficile, car elle doit à la fois éviter les sujets conflictuels et traiter des questions à enjeux forts, telles que la maîtrise de l'étalement urbain, les grandes infrastructures de transport, la concurrence économique, fiscale et résidentielle entre les territoires.

La diversité des situations souligne l'importance de l'existence de dynamiques endogènes pour se saisir de la planification et pour en faire un instrument de construction de projets territoriaux qui servent à légitimer l'existence de l'intercommunalité.

➤ **La planification territoriale, nouvelle scène des gouvernements d'agglomération ?**

Dans les rapports entre territoires et institutions/pouvoirs intercommunaux, la composition complexe et souvent laborieuse des intercommunalités a visé à organiser des gouvernements locaux adaptés à des territoires de vie ou à vocation fonctionnelle. Cette fabrication a-t-elle trouvé une nouvelle scène d'expression et de recomposition dans l'exercice des SCOT ?

Si les préconisations de la loi SRU qui recommandait d'ajuster les périmètres des SCOT aux unités urbaines ou aux zones d'influence des agglomérations, on observe qu'elles ont fait l'objet d'interprétations très contrastées. Dans les cas observés, c'est souvent la disjonction, voire la concurrence, qui prévaut. Ainsi, pour ce qui concerne les rapports entre intercommunalité et SCOT, plusieurs cas de figure se présentent :

- soit le SCOT n'apparaît que comme une déclinaison particulière de l'exercice des compétences d'une intercommunalité forte. C'est le cas du SCOT de

l'agglomération lyonnaise. Territoire, intercommunalité et SCOT coïncident fortement. Dans ce cas, les enjeux territoriaux de la planification sont plutôt situés à l'extérieur du périmètre du SCOT, dans ses relations avec les territoires périphériques

- soit le SCOT se présente comme un exercice de planification déconnecté du fonctionnement de l'intercommunalité et des enjeux majeurs des agglomérations. Dans ce cas, il apparaît comme un exercice assez formel, avec peu de prise sur les territoires, et qui peut ne viser qu'à remplir une obligation ou à organiser une stratégie défensive

- soit le SCOT est constitué sur un territoire élargi par rapport à ceux des agglomérations. Il peut alors constituer une scène où se jouent les enjeux, les rapports, les apprentissages, les conflits de ce qui constitue les limites et les interfaces entre les agglomérations, les communes, les gouvernements locaux (cas des SCOT de Grenoble et de Saint-Etienne). Dans ces situations, les enjeux et les rapports qui sont stratégiques se situent plutôt à l'intérieur du périmètre du SCOT. L'exercice des SCOT peut ainsi offrir un espace, mais aussi mode de gestion et un temps où peuvent se mettre en place des négociations. Il permet ainsi d'établir un agenda et une scène à des échelles géographiques qui n'existaient pas jusqu'ici.

L'idée que la mise en oeuvre conjointe des lois Voynet, Chevènement et SRU a permis de faire émerger de nouvelles configurations et scènes de gestion des enjeux locaux n'est ainsi que partiellement validée. Ces lois ont *a priori* créé les conditions propres à favoriser la territorialisation de l'action publique. Pour ce qui est de la planification territoriale, on peut en effet penser qu'elle peut contribuer à organiser le jeu politique local par des voies diverses : en permettant de formuler et de mettre en confrontation des intérêts territoriaux différenciés ; en développant une expérimentation de nouveaux territoires de gestion des enjeux ; en développant de nouveaux modes de gouvernance. Cependant, les observations conduisent à émettre quelques doutes sur le fait que l'exercice de planification des SCOT ait réellement été saisi comme une nouvelle scène de négociation, même si cela paraît être le cas dans certains territoires. Plusieurs explications peuvent être avancées :

- la diversité des contextes, des histoires et des arrangements locaux, en matière de planification et d'intercommunalité, conserve une place essentielle pour rendre compte des différences constatées. Elle est également influencée par les configurations géographiques des territoires. Il est difficile de comparer l'exercice et le contenu de la planification dans le centre d'une agglomération de grande taille à ceux des SCOT des territoires périphériques mi-urbains et mi-ruraux, ou ceux des SCOT à larges mailles qui recouvrent des régions urbaines.

- par ailleurs, selon qu'il pré-existe une tradition ancienne de travail commun entre les acteurs (intercommunalité, planification) comme dans l'agglomération lyonnaise, ou que le SCOT intervient dans un contexte nouveau, l'intérêt et la capacité de mettre en oeuvre cette planification n'est pas identique. Lorsque les institutions et la planification fonctionnent depuis longtemps, celle-ci peut s'appuyer sur des acquis et des compromis déjà établis. Mais elle peut verser dans la routine ou n'apparaître que comme un enjeu secondaire. A contrario, lorsque les intercommunalités et l'exercice collectif de planification sont récents, l'exercice peut s'avérer plus difficile à conduire ; mais il peut aussi s'avérer davantage mobilisateur dans la mesure où il prend place dans une nouvelle configuration des enjeux et des acteurs. Il peut aussi rester un exercice formel s'il est conduit sans volonté réelle et sans moyens.

➤ **Les responsables politiques ont-ils saisi l'exercice des SCOT comme une opportunité de construire des scènes de négociation, voire pour construire des *leaderships* ? Il y a-t-il des enjeux forts qui peuvent les mobiliser sur l'exercice de la planification ?**

Ce cas de figure ne semble pas le plus fréquent.

On peut avancer des débuts d'explication à cette faible mobilisation. Il existe en effet d'autres scènes où se négocient les enjeux, et en premier lieu les structures intercommunales, et d'autres procédures de planification dont les enjeux apparaissent beaucoup plus proches et lisibles. On a ainsi mentionné que les PLU demeurent bien plus essentiels et maîtrisables par les élus, d'autant que ces PLU sont souvent en cours d'élaboration avant même que les SCOT ne soient réalisés ou simultanément. Ainsi, une large partie des élus ne s'intéressent aux SCOT que pour s'assurer qu'ils n'apporteront pas de contraintes à leur PLU communal, ou pour remplir une formalité qui leur permettra d'échapper aux contraintes de la loi SRU⁶⁶.

Dans la réalité, d'autres instruments paraissent aussi importants et plus concrets que les SCOT aux yeux des élus. C'est par exemple le cas des PDU pour les déplacements urbains et des PLH pour l'habitat et la programmation des logements sociaux. Mais on peut également citer les contrats de ville et d'agglomération.

Hors du champ de la planification, d'autres enjeux ont certainement davantage d'importance tels que le financement des communes, des infrastructures ou des équipements, la

fiscalité locale, le développement économique, l'aménagement opérationnel, le développement de l'habitat, le développement social, le renouvellement urbain, etc.

Par ailleurs, les acteurs sociaux et économiques sont peu mobilisés sur les SCOT et partagent les mêmes priorités que les élus.

Tout cela peut conduire à relativiser l'importance accordée à la planification des SCOT pour traiter des enjeux majeurs et explique la difficulté à mobiliser les élus. De ce point de vue, et d'après la diversité des cas étudiés, l'intérêt et le degré de priorité qu'ils accordent à la planification par rapport à d'autres enjeux est très variable. Mais d'une façon générale, **l'exercice des SCOT ne paraît pas constituer pour eux une opportunité ni une scène de négociation essentielle**. Leur investissement, on l'a vu, s'avère très dépendant des contextes locaux : structures et histoires locales, présence ou non d'enjeux importants, autres priorités, rapports avec les espaces limitrophes. La planification semble moins prioritaire à leurs yeux que l'action sur la scène de l'intercommunalité.

- **la pertinence des SCOT comme scène de négociation dépend également de la configuration des périmètres de planification** (cf. supra le cas des périmètres très larges)

L'hypothèse de voir émerger les SCOT comme une scène majeure de négociation paraît ainsi quelque peu optimiste. On constate, sans que ce soit une réelle surprise, que l'exercice de planification n'a pas bouleversé les situations et les dynamiques qui préexistaient. Il apparaît que ce sont les territoires les mieux constitués, les plus cohérents, ceux qui ont su surmonter les conflits, ceux qui sont les mieux armés et les mieux préparés aux sollicitations et aux innovations, qui peuvent se saisir des opportunités offertes par la planification. Ils peuvent les utiliser pour s'affirmer politiquement à travers un projet stratégique qui ne constitue qu'une des entrées des politiques territoriales.

Dans le paysage européen, le modèle français se positionne ainsi de façon spécifique : les processus de négociation y sont faiblement représentés. Ils sont traités ailleurs, dans d'autres arènes et à travers d'autres moyens. Ils sont essentiellement reportés à l'aval de la planification stratégique, dans les PLU, les révisions de PLU, dans la programmation des opérations d'aménagement et d'infrastructures. Ce modèle se démarque fortement de ceux d'autres pays (Italie, Grande-Bretagne) où la planification est conçue comme un processus permanent d'élaboration de projets, dans lequel la négociation est présente tout au long de la démarche

4.2 La planification est-elle encore un mode pertinent pour traiter des enjeux urbains ?

Pour tenter de répondre à cette interrogation, on abordera quelques points qui nous semblent essentiels.

- la loi SRU introduit-elle une rupture réelle dans les approches de planification ou ne constitue-t-elle pas une ultime tentative d'intervention et de remise en ordre par l'Etat ?

En proposant une architecture hiérarchique de cohérence emboîtée des documents de planification (DTA, SCOT, PLU) dans un organigramme rationnel, la loi SRU s'inscrit-elle en continuité ou en rupture avec les dispositions des dispositifs des années 60-70 qui visaient à organiser et à maîtriser les évolutions territoriales en partant d'en haut ? La loi propose en effet toujours une sorte de modèle intégré : à l'intercommunalité d'agglomération élargie correspond un système de planification globale qui doit intégrer de façon cohérente tous les aspects de la vie urbaine (SCOT) et contrôler les planifications locales (PLU) et sectorielles.

Il est vrai que les collectivités locales se voient attribuer une autonomie d'action pour concevoir leur planification territoriale – décentralisation oblige -, et que le projet s'est substitué à la règle avec un allègement des contraintes juridiques formelles. Mais ces concessions ont été remplacées par des prescriptions ordonnant la démarche à suivre pour élaborer un SCOT ou un PLU. Elles proposent en quelque sorte une démarche didactique obligatoire à partir de la figure du projet d'aménagement et de développement durable et de ses déclinaisons. Ainsi l'Etat n'oblige plus, mais prescrit une démarche et des principes d'action : le projet (PADD) doit précéder le plan, le plan doit précéder les projets opérationnels, en allant des principes aux réalisations, du général au local.

La continuité avec la tradition planificatrice française conçue par l'Etat est aussi illustrée par les figures et les concepts qui sont imposés par la loi SRU comme autant de priorités à prendre en compte. Ainsi, reprend-t-elle l'idée, déjà avancée par des lois plus anciennes, de la nécessité d'une maîtrise de la croissance urbaine, en y adjoignant celle du renouvellement des villes centres, et en présentant l'étalement comme une figure repoussoir. Elle reprend aussi le concept de mixité sociale déjà présent dans la LOV de 1991, et introduit avec insistance ceux plus incertains de cohérence, de dynamiques intersectorielles et de développement durable. Ainsi, sans prétendre dicter des contenus, la loi propose bien des figures obligées qui doivent être repris par les planificateurs locaux. Elle n'impose pas, mais prescrit la démarche et les contenus d'une bonne planification.

Sur ce point, le cas français se distingue de celui des autres pays européens, même si les pratiques montrent que les collectivités locales interprètent de façon assez souple ces principes.

- La planification « à la française » est-elle adaptée aux enjeux urbains ?

Les résultats modestes de l'application des dispositifs antérieurs à 2000 (POS, SDAU et SD) conduisent à émettre quelques doutes sur l'efficacité de la planification telle qu'elle est conçue par la loi SRU. On peut se demander dans quelle mesure cette nouvelle proposition sera porteuse de plus d'efficacité que les modèles précédents. Est-elle adaptée aux enjeux de la ville d'aujourd'hui, aux dynamiques économiques et sociales des agglomérations ? Est-elle à même de répondre aux nécessaires évolutions de l'action publique locale et de favoriser la prise en compte des acteurs autres que publics ?

Si l'on prend un peu de recul par rapport à la situation française, on observe que, depuis une vingtaine d'années, la planification territoriale par le haut et à des échelles un peu larges a perdu une bonne part de son crédit dans nombre de pays européens (Royaume-Uni, Italie, Espagne, Pays-Bas, voire en Allemagne), en raison de son formalisme et de son inefficacité à traiter les questions urbaines ou à promouvoir des projets.

- De ce point de vue la loi SRU serait-elle une manifestation supplémentaire de l'exception française ? Faut-il y voir les restes du maintien d'une tradition nationale qui croit encore aux vertus de l'injonction législative dans la gestion des villes ?

- Quelles pratiques se développent à l'aval de la planification ? En matière d'aménagement, les politiques intercommunales se construisent-elles réellement à partir de la planification ? Ou s'affirment-elles plutôt autour de projets ayant leur autonomie propre, auxquels la planification doit être adaptée avec une grande flexibilité ? Il semble que cette dernière tendance tende à s'affirmer, ce qui rapproche la situation française de celle des autres pays.

Conclusion

La planification territoriale présente un certain nombre d'évolutions convergentes avec ce que l'on observe dans les autres pays européens. Mais ces évolutions ne sont pas allées aussi loin que dans d'autres pays. Les exemples de l'Italie (cf. texte de G. Novarina) et même de la Grande-Bretagne montre que la planification n'y est plus conçue comme un produit, mais comme un processus. Ce processus y est basé sur les échanges et les coopérations entre acteurs publics de différents niveaux, autour de l'élaboration de projets. On assiste ainsi à une transformation de la nature même de l'acte de la planification : elle devient davantage une planification des projets et des coopérations entre acteurs, plutôt qu'une planification générale des territoires.

En France, cette évolution n'est que très partiellement engagée et réalisée. Les échanges se jouent surtout au niveau local (entre intercommunalités et communes) et ce sont davantage des conflits ou des consensus que des coopérations. Mais pour l'essentiel, ils prennent place en dehors du processus de planification, dans d'autres arènes. La planification conserve en fait un statut de règle qui demeure une fin en soi plutôt qu'un moyen de coopération, même si des évolutions sensibles peuvent être observées dans l'instrumentalisation des plans.

La planification française demeure encore dominée par une conception classique : celle qui consiste à imposer une même règle à tous et qui ne peut fonctionner que par la mise à distance des acteurs. Cette conception est toutefois de plus en plus remise en cause depuis la décentralisation. En confiant la planification territoriale aux communes et aux intercommunalités, la décentralisation a rendu plus difficile le maintien de cette posture. En replaçant la planification territoriale et ses acteurs dans les contingences locales, elle conduit à changer la nature même de la planification. Celle-ci se transforme : les plans deviennent clairement des politiques, ou les moyens des politiques locales.