



VILLES EUROPEENNES EN PROJET

GILLES NOVARINA (SOUS LA DIRECTION DE)

CHARLES AMBROSINO

ELENA COGNAT-LANZA

JEAN-MICHEL ROUX

STÉPHANE SADOUX

NATACHA SEIGNEURET

BRUNO VAYSSIÈRE

RECHERCHE POUR
LE COMPTE DU
PLAN URBANISME
CONSTRUCTION ET
ARCHITECTURE



iug
institut d'urbanisme
de grenoble



Cette recherche a été dirigée par Gilles Novarina, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. Elle a associé des chercheurs de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble et de la Fondation Braillard Architectes.

Gilles Novarina a pris en charge les études de cas portant sur Echirolles et sur l'Italie, à l'exception de l'analyse du Schéma directeur de Pescara conduite par Elena Cogato-Lanza, chercheuse à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne et à la Fondation Braillard Architectes.

Charles Ambrosino, Stéphane Sadoux et Jean-Michel Roux, enseignants-chercheurs à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble ont réalisé l'étude de la péninsule de Greenwich.

Gilles Novarina, Natacha Seigneuret, maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble et Bruno Vayssière, professeur à l'Université de Savoie, directeur de la Fondation Braillard Architectes, ont assuré la synthèse des études de cas et la rédaction du rapport final.

Recherche pour le compte du Plan Urbanisme Construction et Architecture
(Ministère de l'Équipement)

Bon de Commande BC 03 000 441 (F03-20) du 5 décembre 2003
Appel d'offres : « Concevoir et réaliser. Echelles et temporalités des projets urbains »

INTRODUCTION

Le point de départ de cette recherche est une rencontre avec Yves Sauvage, maître-assistant à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Grenoble et urbaniste-conseil de la Ville d'Echirolles (commune de la banlieue grenobloise). Au cours de cet échange, qui portait notamment sur l'avancement du projet de nouveau centre-ville d'Echirolles, il nous a fait part de l'intérêt qu'il y aurait à voir une équipe de recherche réfléchir aux modalités de passage du *projet urbain* au *projet de ville*.

Les années 1980-1990 ont en effet constitué une période particulièrement propice à la réflexion sur des démarches de projet urbain, qui portent sur des secteurs géographiques particuliers et qui ont une finalité opérationnelle. Cette réflexion a notamment permis de souligner que le tracé des voies et espaces publics d'une part, les règles de constitution des îlots d'autre part, pouvaient être des instruments efficaces pour orienter une stratégie d'aménagement, en prise directe avec les opérateurs que sont les aménageurs parapublics, les promoteurs-constructeurs et les investisseurs immobiliers. Les démarches mises au point à cette occasion sont-elles utilisables à l'échelle d'un projet de ville, qui concerne sinon un territoire intercommunal, du moins l'intégralité d'un territoire communal ? La question posée par Yves Sauvage et, derrière lui, par les urbanistes de l'administration municipale d'Echirolles et par les élus de cette même ville, est celle du passage de la petite à la grande échelle.

Cette question est plus complexe qu'il n'y paraît à un premier examen. Le passage de la petite à la grande échelle ne se résume pas à un élargissement du territoire, objet de la réflexion et de l'action. Pour passer du projet urbain au projet de ville, il ne suffit pas, comme le pensait, au début des années 1970, l'urbaniste turinois Giovanni Astengo, d'ajuster ses instruments d'analyse et de projet en fonction du degré de précision attendu lorsqu'il s'agit de l'approche d'un grand territoire (la région urbaine ou l'agglomération) ou d'un petit territoire (la commune, le quartier, le secteur opérationnel). Le passage de la petite à la grande échelle conduit nécessairement à s'interroger sur une série d'articulations :

- entre les démarches de prévision et de prospective et les projets opérationnels ;
- entre les approches fondées sur des mesures statistiques (démographie, économie, structures sociales) d'une part, sur le dessin d'autre part ;
- entre la production de règles, qui ont un caractère de généralité, et les processus de négociation, qui visent à mieux tenir compte des situations particulières ;
- entre les impératifs de l'action publique et les contraintes auxquelles doivent faire face les investisseurs privés ;
- entre une vision distanciée du territoire et les préoccupations qui relèvent des usages sociaux de l'espace.

Le passage du projet urbain au projet de ville amène à s'interroger sur les articulations, qui doivent exister entre ces deux outils fondamentaux que sont le plan et le projet. Pour analyser ce passage dans toute sa complexité, nous nous sommes appuyés sur une série d'études de cas dans trois pays européens. La Grande-Bretagne, l'Italie et la France sont en effet des pays qui ont des traditions radicalement différentes en matière d'urbanisme.

La Grande-Bretagne accorde plus d'importance à *l'urban planning* qu'à *l'urban design*. Les plans ont pendant longtemps été des documents à caractère programmatique, visant à fixer de grandes orientations d'aménagement du territoire. La négociation prévaut de longue date sur l'imposition de règles. L'expérience thatchérienne, qui se traduit par une remise en cause radicale de l'idée même de plan, est suivie par l'émergence de stratégies de *design led regeneration*, qui s'appuient sur les deux outils que sont le plan stratégique d'une part, le *masterplan* de l'autre.

L'Italie cherche à faire évoluer un système de planification territoriale de manière à favoriser les coopérations entre les différents échelons de gouvernement du territoire que sont la région, la province et la commune. Dans le cadre même des expériences de planification, principalement aux échelles communales et provinciales, les urbanistes et les architectes cherchent à inscrire le projet à l'intérieur même du plan. Projets-guides ou démarches fondées sur la mise au point des scénarios apparaissent comme des moyens privilégiés pour rendre compte des situations territoriales et sont présentés comme les matériaux d'un possible dialogue entre acteurs publics et privés.

En France, il existe de longue date une coupure entre l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Ces deux domaines d'activités, qui ont pendant longtemps relevé de deux administrations différentes (la DATAR et le ministère de l'Équipement), ont vu se structurer des métiers qui renvoient à des savoirs différents (la géographie et l'économie d'une part, l'architecture et l'urbanisme de l'autre). Cette coupure correspond aussi à une séparation entre les approches fondées sur la prévision et les démarches opérationnelles (la fameuse coupure entre urbanisme et aménagement). Les projets urbains ont donc tout naturellement comme cadre les grandes opérations d'urbanisme et sont conduits le plus souvent dans le cadre de procédures dérogatoires par rapport aux règles fixées dans le plan d'urbanisme communal. Un certain nombre d'expériences locales pose cependant la question d'une transposition de cette démarche de projet à une échelle territoriale plus vaste.

CHAPITRE 1 : DU PROJET URBAIN AU PROJET DE VILLE

En France, depuis les années 1950, les grandes opérations d'urbanisme sont gérées en dehors du cadre fixé par les règles du plan d'urbanisme. Cette coupure entre l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel correspond non seulement à une division des rôles entre les secteurs public et privé, mais renvoie aussi à des métiers différents : urbaniste et chargé d'études d'une part, chargé d'opération et aménageur de l'autre. Cette situation particulière explique que les démarches de projet urbain, qui apparaissent au début des années 1980 et tendent à se généraliser par la suite, aient comme cadre privilégié des opérations particulières d'aménagement, portant sur des périmètres bien circonscrits. Une coupure est ainsi maintenue entre une planification tournée vers la prévision et des projets à finalité opérationnelle

La loi *Solidarité et renouvellement urbain*, en rendant obligatoire la mise au point en amont du Plan local d'urbanisme, comme du Schéma de cohérence territoriale, d'un Projet d'aménagement et de développement durable, cherche à élargir le champ d'application des démarches de projet et à abolir la coupure qui existait jusque-là entre plan et projet. Mais ni la loi, ni les décrets ou circulaires d'application ne donnent d'indications précises quant au contenu à donner à ce projet à grande échelle que devrait être le PADD. L'enjeu aujourd'hui est double.

- Il s'agit de tenter de donner une définition plus précise de la notion de projet utilisée en urbanisme, ce qui oblige à distinguer ce qui relève du projet architectural, du projet urbain à finalité opérationnelle et du projet de ville.
- Il s'agit de voir en quoi les méthodes d'analyse et de formalisation du projet, mises au point à l'échelle d'opérations particulières d'aménagement, peuvent être transposées à une échelle territoriale plus vaste, dans le cadre de démarches de planification territoriale, ayant un caractère prévisionnel.

A- A PROPOS DU PROJET URBAIN... EN FRANCE

Le terme de projet urbain commence à être employé au début des années 1980 par différents acteurs publics et privés qui engagent une critique de la planification urbaine en vigueur à l'époque. Face au plan, le projet se veut une alternative à l'outil qui prévalait jusque-là en matière d'urbanisme. Dans un contexte de crise de l'Etat Providence et de confiance accrue dans l'efficacité des mécanismes de marché, les outils, que sont les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les Plans d'occupation des sols, se voient reprocher

leur incapacité à anticiper les évolutions économiques et sociales, leur caractère trop contraignant et leur manque de flexibilité. L'action publique dans le domaine de l'urbanisme vise en effet moins à maîtriser une croissance urbaine qu'à accompagner, voire à soutenir, le développement, pour aider la ville à faire face à la concurrence internationale.

Les acteurs engagés dans ce renouvellement des façons de penser et de pratiquer l'urbanisme sont extrêmement variés. Les maires, profitant de la mise en œuvre des lois de décentralisation, sont à la recherche de grands projets permettant d'attirer des investisseurs extérieurs. Les architectes tentent de retrouver l'influence, qu'ils ont perdu au profit des ingénieurs et des chargés d'études ou d'opérations. Les promoteurs immobiliers, les investisseurs bancaires et les entreprises spécialisées dans la gestion des services urbains se présentent auprès des collectivités locales comme des ensembliers à même de produire des morceaux de ville. Chacune de ces catégories d'acteurs souhaite s'approprier la notion de projet urbain et lui donne la signification qui permet de rendre compte au mieux des actions qu'elle essaie de promouvoir.

Le projet urbain possède donc un contenu à la fois flou et polysémique. Il est utilisé, en tant que besoin, alternativement à d'autres notions qui lui sont proches comme celles de projet d'urbanisme, de projet de quartier, de projet de ville, de projet d'agglomération, de grand projet, de grand projet urbain, de grand projet de ville, voire de projet de paysage. On lui associe fréquemment le terme employé dans les pays anglo-saxons de *masterplan*. Cette inventivité dans la création d'une nouvelle terminologie veut rendre compte d'innovations permanentes dans la façon d'aborder les problèmes qui se posent dans les agglomérations. Elle contribue néanmoins à favoriser la confusion entre des modes de pensée, des pratiques, des procédures qui répondent à des objectifs sinon contradictoires du moins très différents.

1 - LE PROJET VU PAR LES POLITIQUES

Au tout début des années 1980, le gouvernement socialiste, à peine élu, cherche à promouvoir de nouvelles démarches d'aménagement des quartiers. L'accent est mis sur la nécessité d'une approche globale des problèmes qui se posent dans les quartiers, qu'il s'agisse de centres-villes soumis à un processus de dégradation ou d'espaces de banlieues en déclin. La volonté de faire prévaloir des démarches de réflexion sur les procédures à caractère réglementaire ou financier. Dans la suite des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, des Contrats de ville moyenne ou des Plans de référence, soutenus dans les années 1970 par le Fonds d'Aménagement Urbain, l'accent est mis sur la nécessité de faire participer les populations (y compris les groupes sociaux les plus défavorisés) à la définition des objectifs d'aménagement qui les concernent.

Ces démarches sont l'occasion d'expérimenter de nouvelles modalités d'implications des associations et des acteurs économiques à la définition des actions dans le champ de la requalification des tissus urbains. Le terme de projet urbain devient alors synonyme de projet concerté. Mais, avec l'accentuation de la crise économique et du chômage, on assiste à une réorientation des politiques municipales autour d'objectifs de développement dont la mise

en œuvre passe par le lancement de grands projets. Euralille, Europole à Grenoble, Sextus-Mirabeau à Aix-en-Provence, Antigone à Montpellier, Euroméditerranée à Marseille, Gerland et la Cité Internationale du quai Achille Lignon à Lyon..., pour n'en citer que quelques-uns, telles sont les « prestigieuses » opérations qui sont lancées par les maires des grandes villes pour attirer des investisseurs étrangers lesquels, pour la plupart, ne viennent jamais s'installer dans les immeubles de bureaux construits pour les accueillir.

Le grand projet devient alors un moyen de mettre en scène aux yeux des populations locales une politique municipale qui se veut ambitieuse. Elle contribue à asseoir le rôle de celui qui se définit lui-même comme le principal acteur de cette politique : le maire. Ces stratégies se matérialisent par la création de grands équipements culturels ou mieux encore par le dépôt de candidatures pour l'accueil des Jeux Olympiques d'été (Lille et Paris) ou d'hiver (Grenoble). Par bien des aspects, ces « *nouvelles politiques urbaines* »¹ n'innovent guère : elles s'appuient sur des procédures éprouvées, au premier rang desquelles la Zone d'aménagement concerté et elles font appel principalement aux partenaires traditionnels des collectivités locales que sont les sociétés d'économie mixte du réseau de la Caisse des Dépôts et Consignations. Comme auparavant, mais avec plus d'emphase, elles recherchent le consentement de la population grâce à l'organisation de réunions publiques et de campagnes de communication. Et les grands projets, tout comme par le passé les grandes opérations d'urbanisme, sont gérés de manière dérogatoire par rapport à la règle fixée par le Plan d'occupation des sols. La Zone d'aménagement concerté continue à être utilisée, car elle permet d'annuler les contraintes réglementaires lorsqu'elle sert à ouvrir à l'urbanisation une zone NA.

Souvent, les élus voient dans le projet urbain un nouvel habillage des actions et des opérations qu'ils ont l'habitude de lancer au cours de leurs mandats électoraux. A cause de la réduction des subventions venant de l'Etat et de la modification des conditions de financement des investissements communaux, ils sont contraints de travailler avec le secteur privé. Cela implique un desserrement des contraintes réglementaires que faisaient peser jusque-là les plans d'urbanisme. Cela suppose la mise en place d'un cadre souple à l'intérieur duquel investisseurs et promoteurs-constructeurs peuvent modifier leurs programmes au gré des fluctuations des marchés immobiliers. Pour les maires, le projet fait référence à une certaine capacité de prévision et d'anticipation et s'apparente à ce qui fonde leur lien avec leurs électeurs, autrement dit avec leur programme politique. Dans un contexte de complexification des réseaux d'acteurs qui concourent à la mise en œuvre des projets d'urbanisme, le projet urbain devient alors un moyen d'affirmer le rôle central des élus, et plus particulièrement des maires, dans la production de la ville. Le projet, c'est l'affirmation d'un plus grand volontarisme politique dans la conduite de la gestion de la ville. Il faut souligner à ce propos un paradoxe : c'est lorsque, faute de moyens suffisants, l'intervention publique s'estompe au profit de la recherche de partenariats avec les acteurs privés que les élus ressentent la nécessité d'insister sur l'importance de leur rôle et de leur fonction. Le politique aurait d'autant besoin de s'afficher que son importance diminue aux yeux de la société civile.

1 GAUDIN J.P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF (collection Que sais-je ?), 1993.

2 - LE PROJET STRATÉGIQUE VU PAR LES CONSULTANTS

Le développement des accords entre collectivités publiques et acteurs privés dans le cadre des grands projets explique la pénétration de l'administration municipale par des méthodes expérimentées au préalable dans le cadre des grandes entreprises. Dans le champ de l'urbanisme, la critique du *planning* va de pair avec l'adoption de techniques de programmation propres à ce que l'on appelle couramment la planification stratégique. Ces méthodes sont introduites auprès des villes par les grands cabinets, pour la plupart d'origine nord-américaine, spécialisés dans le conseil et la communication.

La démarche stratégique met l'accent sur la continuité du processus d'action qui ne se limite pas, comme dans la conception traditionnelle du *planning*, à la définition des objectifs de nature programmatique. Sont tout aussi importantes les phases de mise en œuvre et de suivi et d'évaluation. De plus, il convient de mettre en place des procédures de rétroaction qui permettent de corriger en permanence les objectifs fixés en fonction des résultats obtenus. Une telle démarche n'est envisageable que si l'on sélectionne a priori une série limitée d'objectifs (*key issues*) à atteindre : le plan doit désormais se faire plus sélectif et perdre la vocation à tout embrasser. Le projet stratégique se caractérise donc par un certain pragmatisme, par la recherche de la flexibilité des objectifs affichés et la volonté de les corriger en permanence².

Ce n'est pas exactement cette démarche de management qui est retenue par les villes françaises lorsqu'elles se lancent à la fin des années 1980 dans des expériences de planification stratégique. Les élus sont en effet d'abord à la recherche d'une adhésion des différents groupes qui composent la population locale aux actions et projets qu'ils lancent pour assurer le développement de leur agglomération. Il leur faut élaborer des thèmes mobilisateurs qui peuvent emporter le consentement des acteurs privés, ce qui explique la dimension symbolique des politiques engagées. La révision du Schéma directeur de Lyon, à la fin des années 1980, témoigne par exemple d'une volonté de renforcer les atouts dont bénéficie la ville vis-à-vis de la concurrence des villes européennes de même taille. L'objectif est d'aider Lyon à retrouver le rôle européen qu'elle avait à la fin du Moyen Age en tant que place marchande à la croisée des routes venant de l'Allemagne et des Flandres d'une part, d'Italie de l'autre. Il s'agit, grâce à des investissements dans les infrastructures de déplacements, dans les équipements culturels (opéra, musées, universités...) ou économiques (Cité Internationale), de favoriser une tertiairisation qui transformera Lyon en une véritable métropole. Le schéma directeur porte son attention sur la restructuration du réseau d'infrastructures, plus particulièrement d'infrastructures routières (avec la création de boulevard de ceinture), sur la protection des espaces naturels dits inaltérables, sur la préservation des terres agricoles et sur l'identification de « *sites stratégiques de développement* »³. Ces sites sont situés à proximité de nœuds d'infrastructures, de pôles de développement existants et contiennent de vastes réserves foncières. Le schéma directeur se présente comme une sorte de contenitore de projets de développement, vers lesquels la communauté urbaine souhaite voir converger les investissements publics et privés.

2 PADIOLEAU J. G., DEMEESTERE R., « Les démarches stratégiques de planification des villes », *La planification et ses doubles. Les Annales de la Recherche Urbaine*, juillet 1991, N°51, pp 28-39.

3 Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise, *Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, 1988.

La planification stratégique, souvent développée à l'occasion de la révision d'un Schéma directeur, voire d'un simple Plan d'occupation des sols, devient ainsi le moyen d'identifier un nombre restreint de grands projets autour desquels construire le développement de l'agglomération. Planification stratégique et grands projets se rencontrent donc. Ils tentent de faire du maire un manager de projets. Ce rôle de direction conduit donc tout naturellement à une personnalisation renforcée du pouvoir.

3 - LE PROJET URBAIN VU PAR LES ARCHITECTES

Les architectes ont été les grands perdants du processus de réorganisation de l'action publique dans le champ de l'urbanisme qui fait suite à l'adoption en 1967 de la *loi d'orientation foncière*. Avec la constitution, sous la houlette des ingénieurs des Ponts et Chaussées, des agences d'urbanisme et des groupes d'études et de programmation des directions départementales de l'Équipement, la figure de l'architecte-urbaniste responsable de l'élaboration des plans directeurs et des plans de masse est peu à peu remplacée par celle de l'équipe pluridisciplinaire au sein de laquelle ce sont les géographes, les économistes et les sociologues qui ont la responsabilité des études urbaines. Au début des années 1980, l'on assiste progressivement à un retour des architectes sur le devant de la scène. Des enseignants et chercheurs des écoles d'architecture parisiennes, influencés par les écrits des architectes italiens, plus particulièrement par celles qui sont développées dans le seul livre traduit en français, *L'architecture de la ville* d'Aldo Rossi⁴, formalisent une méthode d'analyse des tissus urbains fondée sur une lecture morphologique (cartographie du réseau viaire et du parcellaire) et typologique (étude des règles d'implantation du bâti et conventions architecturales) et en viennent à parler de composition urbaine puis de projet urbain.

Christian Devillers, dont il faut souligner ici qu'il a été un collaborateur de l'Atelier d'Urbanisme et d'Architecture (AUA) et qu'il a participé à la réalisation de grands ensembles et de villes nouvelles, s'attache, dans ses interventions dans le séminaire de prospective du Plan Construction, comme dans une série d'articles parus notamment dans *Architecture Mouvement et Construction*, à définir le contenu du projet urbain. Il part d'une critique du Mouvement Moderne, plus exactement de la manière dont les thèses de ce mouvement ont été appliquées dans le cadre des grands ensembles. Le « *projet démocratique* » à l'œuvre dans les grands ensembles a en effet « *occulté le visible* » c'est-à-dire l'espace physique et concret. La volonté de répondre à des besoins sociaux, au premier rang desquels celui du logement, a pratiquement interdit de parler de l'aménagement de l'espace physique, car il s'agit d'une question d'ordre esthétique qui suscite de la « *sympathie condescendante* » de la part de la « *technostructure* » qui a la responsabilité de l'aménagement urbain⁵. Il insiste sur la nécessité de qualifier l'espace public qui doit devenir un « *bien commun* » sur lequel veillent les collectivités locales. L'on commence ici à apercevoir les assimilations qui sont faites par les défenseurs du projet urbain entre l'espace public vu comme un ensemble de rues, de places et de jardins dont il faut fixer l'organisation et l'espace public vu comme le lieu de la mixité sociale et du débat politique. Si les collectivités locales doivent accorder la priorité de leurs interventions aux espaces publics, c'est parce qu'ils constituent le symbole même de « l'être ensemble » dans la cité.

4 ROSSI A., *L'architecture de la ville*, Paris, L'Équerre, 1984.

5 DEVILLERS Ch., *Y a-t-il un projet dans la ville ?*, Séminaire de prospective sur l'habitat et les villes, Plan Construction, 1990, p.1.

Leur requalification physique concourrait donc à retisser des liens sociaux entre des habitants que la vie économique sépare toujours un peu plus.

Mais sur quels principes appuyer cette requalification de l'espace public ? C'est à ce propos que divergent les points de vue entre les architectes qui se sont prononcés en faveur du projet urbain.

La position la plus cohérente est assumée par Philippe Panerai et les personnes qui l'entourent à l'Ecole de Versailles. Impliqué dans de nombreuses recherches sur les processus de fabrication des tissus urbains, coauteur avec David Mangin d'un rapport sur *l'économie raisonnée des tracés urbains*, il publie en 1999 un véritable manuel ⁶, dans lequel il fournit les éléments d'une technique du projet urbain.

Ces deux architectes partent d'un postulat : la nécessité d'inverser la tendance majoritaire de l'enseignement de l'architecture qui est de penser la ville à partir du bâtiment. Ils expriment ainsi une critique du Mouvement Moderne et se situent dans la continuité des idées exprimées par Aldo Rossi dans son livre dont le titre, *L'architecture de la ville* sonne comme un manifeste. Si ce sont les hommes qui créent les formes urbaines, celles-ci s'imposent aux générations suivantes : « *Le bâti ou plus largement les formes urbaines incluent des tracés, des découpages, des dispositions matérielles, construites, inscrites sur le sol qui conditionnent les capacités de développement et de renouvellement des activités sur un territoire. Inscrites dans une longue durée, ces formes échappent rapidement aux conditions de leur création, de produits elles deviennent contraintes voire causes* »⁷. Une telle prise de position autorise à traiter des formes urbaines comme d'une réalité autonome et justifie une nouvelle approche de l'urbanisme fondée sur une démarche de projet.

Cette « *nouvelle discipline* », David Mangin et Philippe Panerai en construisent une approche que l'on pourrait qualifier de technique. Le projet urbain n'est pas un « *projet d'édification* », mais « *visé à créer les conditions de l'édification et de la gestion du bâti* »⁸. Il doit « *offrir un cadre à grande échelle à la production de logements en limitant aux espaces publics et aux infrastructures la part des investissements publics* »⁹ et est fondé sur un consensus quant au rôle déterminant du tracé des voies et espaces publics d'une part, du découpage des sols de l'autre dans la fabrication des tissus urbains. L'haussmannisation parisienne (produire la ville par les boulevards) reste le meilleur exemple de cette approche.

Précisément parce qu'il relève de la longue durée, l'espace public est le garant d'une permanence de la ville. Le tracé des voies et des places répond à une série d'exigences qui ont déjà été mises en lumière par l'expérience haussmannienne fondatrice :

- il permet une nette séparation des espaces publics et privés, les transformations de l'espace public doivent en effet être possibles indépendamment de celles qui concernent l'espace privé ;
- il garantit une bonne irrigation du territoire et une desserte de nature équivalente pour tous les îlots ;

6 MANGIN D, PANERAI P., *Projet urbain*, Paris, Editions Parenthèses, 1999, 186 p. Cet ouvrage reprend en le complétant le contenu du rapport de recherche *Les temps de la ville. L'économie raisonnée des tracés urbains*, Laboratoire de recherches Histoire Architecturale et Urbaine, Ecole d'Architecture de Versailles, 1988.

7 *Projet urbain*, op. cité, p.8.

8 *Projet urbain*, op. cité, p.23.

9 *Projet urbain*, op. cité, p.11.

- il favorise la mise en place d'un système hiérarchisé dans lequel chaque élément (rue, avenue, boulevard...) est l'objet d'un traitement approprié.

Le découpage du sol doit répondre à l'objectif de créer des îlots et des parcelles. L'îlot ou le lot constituent des unités opératoires permettant l'intervention des promoteurs-constructeurs. Leurs dimensions sont fonction de la nature des programmes que l'on souhaite accueillir : individuel, individuel groupé, collectif. La parcelle est une simple unité d'usage individuel. Un bon découpage foncier garantit les possibilités de mutations des tissus urbains qui se sont toujours faites au cours de l'histoire de manière incrémentale par une succession d'actions individuelles.

Le projet urbain implique aussi une réflexion sur les règles d'implantation du bâti : en la matière, il convient de s'inspirer des travaux de recherche sur les typologies bâties menés depuis les années 1960 en Italie, puis en France, dans le cadre des atlas urbains.

Les propositions de David Mangin et Philippe Panerai, si elles s'appuient sur les méthodes de tracés propres à l'expérience haussmannienne, ne visent pas pour autant à les reproduire à la lettre. L'objectif explicitement développé est de proposer un cadre qui permette que les typologies bâties contemporaines (notamment celles qui sont le produit des idées du Mouvement Moderne) puissent progressivement donner naissance à un véritable tissu urbain. Ces deux auteurs se placent dans la continuité des réflexions de ce qu'ils appellent le « *courant italien* » : ils cherchent à mener de pair analyse de la ville ancienne et relecture de la modernité.

Lorsque Christian Devillers critique certains théoriciens de la forme urbaine qui cherchent à revenir à des « *conventions socio-spatiales* » anciennes, qui proposent de remplacer le projet par le découpage parcellaire et veulent soumettre l'architecture à des règles permettant d'attribuer à chaque lieu un statut et des usages, pense-t-il précisément à D. Mangin et Ph. Panerai ? Sa critique est féroce, il dénonce le caractère nostalgique de telles positions et voit dans le « *projet* » le moyen de dépasser à la fois la norme technocratique et la convention traditionnelle. Le projet, dans la bouche de cet architecte, tend à devenir une sorte d'outil magique, dont il n'est pas utile de définir le contenu. On a ici un exemple d'une critique qui hésite à se démarquer trop nettement de l'architecture et de l'urbanisme modernes de peur de proposer des solutions qui ne seraient pas adaptées aux évolutions économiques et sociales qu'a connues depuis la fin du 19^{ème} siècle la ville européenne. La définition qui est alors donnée du projet urbain reste générale et se contente pour l'essentiel d'affirmer que la fabrication de la ville est un processus au sein duquel le projet n'est qu'une étape : « *le projet urbain n'est qu'une étape dans un processus projectuel continu contrairement au Plan d'aménagement de zone qui rend autonome la conception d'ensemble et la fige après l'avoir réduit au texte juridique... le projet urbain définit un niveau de projet intermédiaire entre la planification et l'architecture et vise à représenter les qualités concrètes de l'espace, à la différence du document d'urbanisme programmatique, qui ne représente pas les espaces et du plan-masse qui ne représente la ville que comme l'épannelage des édifices... le projet urbain se donne pour but de rendre l'espace à l'usage en agissant sur sa forme, la représentation concrète du résultat recherché et la manifestation d'une intentionnalité s'opposant à l'opacité de la norme et à l'abstraction du schéma urbanistique* »¹⁰.

10 Y a-t-il un projet dans la ville ?, op. cité.

Il faut voir dans la définition donnée une sorte de prise de position doctrinale en faveur de l'urbanisme de projet qui se définit avant tout comme étant tout le contraire de l'urbanisme de programme et de plan-masse. Le plan fige tandis que le projet accompagne un processus, le plan débouche sur un programme chiffré et l'adoption de normes abstraites, alors que le projet dessine l'espace concret. Le plan est opaque, alors que le projet est transparent et démocratique.

4 - DU PROJET URBAIN OPÉRATIONNEL AU PROJET DE VILLE

4.1 - LE CONTENU POLYSÉMIQUE DU PROJET URBAIN

Le projet urbain peut être défini, selon Ch. Devillers, comme un projet intermédiaire entre la planification et l'architecture. Il intervient donc le plus souvent sur une portion délimitée de territoire, sur laquelle il existe des intentions d'aménagement, sur laquelle les collectivités locales envisagent des acquisitions foncières et pour laquelle un partenariat est pressenti avec des aménageurs (sociétés d'économie mixte, filiales de grands groupes immobiliers), des investisseurs et des promoteurs-constructeurs. C'est à cette échelle territoriale restreinte que se développe en France, à partir du début des années 1990, l'expérimentation de nouvelles démarches qui portent sur des objets différents : création d'un nouveau centre dans les communes de banlieue (Echirolles, Vaulx-en-Velin) ; grands projets à Paris ou dans les grandes agglomérations (Seine Rive Gauche, l'Isle de Nantes, Vigny-Musset à Grenoble...) ; résidentialisation des grands ensembles. Mais force est de constater qu'il est loin d'exister un consensus, tant au sein du milieu professionnel que parmi les responsables politiques et administratifs, sur le bien fondé de la « *nouvelle discipline* » qui, selon Ph. Panerai et D. Mangin, doit donner la priorité aux techniques de tracé des espaces publics et de découpage foncier. Il n'est pas rare de voir une même Ville mettre en œuvre des approches radicalement différentes, voire contradictoires, dans des opérations qu'elles mènent conjointement sur différents quartiers. L'on peut citer à ce propos l'exemple de Grenoble. Ph. Panerai est chargé par la Ville de mettre en œuvre un projet de résidentialisation du quartier Teisseire, un grand ensemble de première génération composé de barres de petite hauteur et de tours. C'est pour lui l'occasion de redécouper le sol de manière à faire pénétrer la voirie publique au cœur du quartier et de délimiter de nouvelles unités résidentielles qui sont closes par de nouvelles constructions, des barrières ou des haies d'arbustes. L'objectif est le désenclavement du quartier et une séparation lisible entre espace public et espace privé. Dans le même temps, le Village Olympique, dont la forme urbaine est très proche de Teisseire, fait l'objet d'une charte (confiée à Joëlle Bourgin), qui met l'accent sur le caractère patrimonial du quartier, la nécessité de préserver son architecture et refuse la pénétration des voitures en son cœur : le sol qui accueille le Village Olympique ne fait donc l'objet d'aucun redécoupage, il conserve son statut intermédiaire entre le public et le privé, ce qui aboutit au maintien de l'insularité du quartier. Djamel Klouche, choisi pour la requalification du quartier Mistral, compte parmi les principaux détracteurs de la résidentialisation, qui consiste selon lui à plaquer la trame de la ville historique sur des réalités territoriales, produit de l'architecture moderne. Quant à Yves Lion, chargé d'une étude d'ensemble des quartiers Sud (l'ancienne ZUP de Grenoble), il propose la réalisation d'un boulevard d'inspiration moderne, qui serait bordé d'objets architecturaux isolés les uns des autres. A l'intérieur de la Direction de l'urbanisme de la Ville,

comme à l'intérieur de la municipalité (qui voit coexister un adjoint à l'urbanisme, un adjoint à la politique de la ville et un adjoint aux transports et aux espaces publics), coexistent donc plusieurs manières d'aborder les questions de la ville, du processus de fabrication de l'espace public et des tissus urbains. Pour les uns le désenclavement des quartiers d'habitat social est une nécessité, pour les autres il convient de juger les choses au coup par coup, opération après opération.

Cette absence de consensus sur la démarche à suivre est spécifique à la France. Elle n'existe en effet dans aucun des deux autres pays (Angleterre et Italie) qui sont l'objet de notre recherche. Il existe en effet en France une coupure, que les efforts d'un organisme comme le Plan Urbanisme Construction et Architecture n'ont pas réussi à combler, entre le monde de la recherche universitaire et celui de la pratique professionnelle. La recherche urbaine – terme qui a pendant de longues années prévalu sur celui de recherche urbanistique – est dominée par la géographie sociale, la sociologie et la science politique et par conséquent s'intéresse peu aux questions liées à la structuration du territoire physique et à la fabrication des tissus urbains¹¹. La recherche architecturale est quant à elle encore largement centrée sur l'approche historique et culturelle des objets architecturaux et ce n'est que récemment qu'elle a fait une incursion sur le territoire de la ville et des paysages (transformation du Bureau de la Recherche Architecturale en Bureau de la Recherche Architecturale Urbaine et des Paysages). Le monde de la recherche apparaît donc sectorisé par les disciplines scientifiques, comme par l'existence de deux ministères de « tutelle » l'un pour l'architecture (Ministère de la Culture) et l'autre pour l'urbanisme (Ministère de l'Équipement).

Les débats qui ont eu lieu, il y a quelques années, à propos du concept de « *ville émergente* »¹² illustre bien cette spécificité française de la recherche urbaine. Un accord s'est dégagé, au sein du milieu scientifique, sur la nécessité d'inventer un nouveau concept pour caractériser les nouvelles réalités qui se développent à la périphérie des grandes agglomérations. La « *ville émergente* » est un concept générique qui caractérise à la fois la conquête par la ville de territoires toujours plus vastes, de nouvelles formes de relations sociales liées au développement de la mobilité (« *la ville mobile* », « *la ville au choix* ») et un nouveau rapport à la nature (« *la ville nature* »). Elle tend à « mettre dans le même sac » la maison individuelle isolée, le lotissement, l'immeuble résidentiel, l'hypermarché ou le mégaplexe, car ces formes urbaines sont des réponses différentes à une même aspiration sociale à plus de mobilité et à plus d'autonomie individuelle dans l'expression des choix. L'approche sociologique, qui cherche à fournir une explication générale du fonctionnement social, unifie là où l'approche urbanistique, plus tournée vers l'action, doit discriminer.

A la différence du débat sur la « *ville émergente* », qui est resté une affaire de sociologue et de géographe, le débat sur la « *città diffusa* » voit l'implication de l'ensemble des disciplines (architecture, urbanisme, géographie, économie) qui coopèrent à l'enseignement de la planification territoriale dans les Ecoles d'Architecture ou les Instituts Polytechniques. F. Indovina, qui est le premier, au début des années 1980, à mettre en avant cette notion, s'attache à montrer en quoi la structure particulière d'un territoire rural composé de bourgs, de villages et de hameaux, reliés par un très dense réseau de chemins vicinaux, a permis à la fois la diffusion de l'industrialisation (avec la création des districts industriels basés sur la petite et moyenne industrie) et de l'urbanisation¹³.

11 Pour comprendre les différences entre la recherche urbaine française et la recherche urbanistique italienne, Cf. BARATTUCCI Ch., *Urbanisations dispersées. Interprétations Actions France et Italie*, Presses Universitaires de Rennes, 2006.

12 CHALAS Y. *L'invention de la ville*, Paris, Anthropos, 2000.

13 INDOVINA F., MATASSONI F., SAVINO M., SEMINI M., TORRES M., VETTORETTO L., *La città diffusa*, Venise, DAEST, 1990.

Par la suite, B. Secchi caractérise cette « *città diffusa* » de « *città frattale* », pour montrer qu'elle se caractérise par une juxtaposition de fragments qui se sont constitués à des époques différentes, selon des logiques particulières.¹⁴ En mettant l'accent sur la fragmentation, B. Secchi assigne d'un même coup un objectif à l'action urbanistique, qui est de retrouver des cohérences territoriales. Bien que nourrie par les travaux les plus récents de la géographie urbaine et de l'économie territoriale, la réflexion des urbanistes italiens met l'accent sur les formes, l'identification des différents tissus urbains et le processus de structuration du territoire physique, tant et si bien qu'il est directement assimilable dans la pratique de la planification territoriale.

La recherche urbaine française aspire, quant à elle, à un haut niveau de généralité et se désintéresse donc de questions de forme, de cohérence, d'outil (projet, plan), qui constituent le pain quotidien des praticiens. En l'absence sinon d'une théorie du *planning* très développée en Angleterre, du moins d'une réflexion critique sur les concepts et les outils à leur disposition, les praticiens ne peuvent compter que sur leur savoir-faire et leur expérience. Et en France, c'est une différence à la fois avec l'Angleterre et l'Italie, l'on ne rencontre guère ces figures mixtes, que sont Peter Hall, Giuseppe Campos-Venuti ou Bernardo Secchi, à la fois universitaires et planificateurs.

Le débat sur le projet urbain n'a pas non plus contribué à atténuer cette coupure entre les mondes de la recherche et de la pratique. Les initiatives, prises au sein de la Direction Générale de l'Habitat de l'Urbanisme et de La Construction, pour rendre compte d'expériences françaises puis européennes de projet urbain, malgré l'intense activité de publication qu'elles ont suscitée (revue *Projet Urbain*, publication de la collection *Villes et Territoires*), ne se sont pas accompagnées de la mise au point d'un appareil critique qui permette d'évaluer ce qui est spécifique et ce qui est généralisable dans chacune de ces expériences. Les publications du CERTU sont trop souvent orientées vers le commentaire des procédures (Plan de déplacements urbains, Projet d'aménagement et de développement durable, Schéma de cohérence territoriale, Plan local d'urbanisme) issues de l'adoption de nouvelles lois. Quant au *Club Villes et Aménagement*, son rôle a consisté pour l'essentiel à souligner le caractère innovant des démarches, parfois contradictoires, développées dans le cadre de grands projets menés à l'initiative d'établissements publics d'aménagement ou de sociétés d'économie mixte dans les grandes agglomérations (Marseille, Lyon, Nantes...). Ces initiatives ne font pas l'objet de coordination et il n'existe pas d'instances, à l'image, par exemple, de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, qui soit en mesure d'en assurer une synthèse. Le débat d'idées ne débouche jamais sur ce que John Rawls appellent une « *doctrine compréhensive* »¹⁵ commune, sur laquelle les professionnels pourraient s'appuyer pour légitimer le bien-fondé de leurs actions ou de leurs propositions. En matière de projet urbain, comme dans bien d'autres domaines de l'urbanisme, c'est encore une fois les savoir-faire et la pratique qui sont valorisés, comme s'il s'agissait pour les professionnels d'appliquer des méthodes et des procédures qui leur ont été légués par la génération qui les précédait. La mise en avant de solutions qui vont de soi contribue à faire de l'urbanisme une matière technique, où le débat public n'a pas vraiment sa place.

La polysémie du terme de projet urbain s'explique par la coexistence d'une pluralité de démarches qui renvoient à des représentations contradictoires de la ville contemporaine. Cette pluralité ne constitue pas un mal en soi, mais pose problème lorsqu'elle débouche

14 SECCHI B., *De l'urbanisme et de la société ?*, Grenoble, Université Pierre Mendès France, 2004.

15 RAWLS J., *Libéralisme politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.

sur la mise en œuvre sur un même territoire de projets renvoyant à des logiques d'urbanisme différentes. La cohérence globale de l'urbanisme, qu'appelle de ses vœux la grande majorité des professionnels, s'en trouve remise en cause. Ces difficultés sont encore accentuées lorsqu'il est proposé de passer du projet urbain à caractère opérationnel, dont le périmètre d'intervention est restreint, à un projet de ville qui porte sur l'ensemble du territoire d'une commune, voire d'une agglomération.

4.2 - LE DIFFICILE PASSAGE AU PROJET DE VILLE

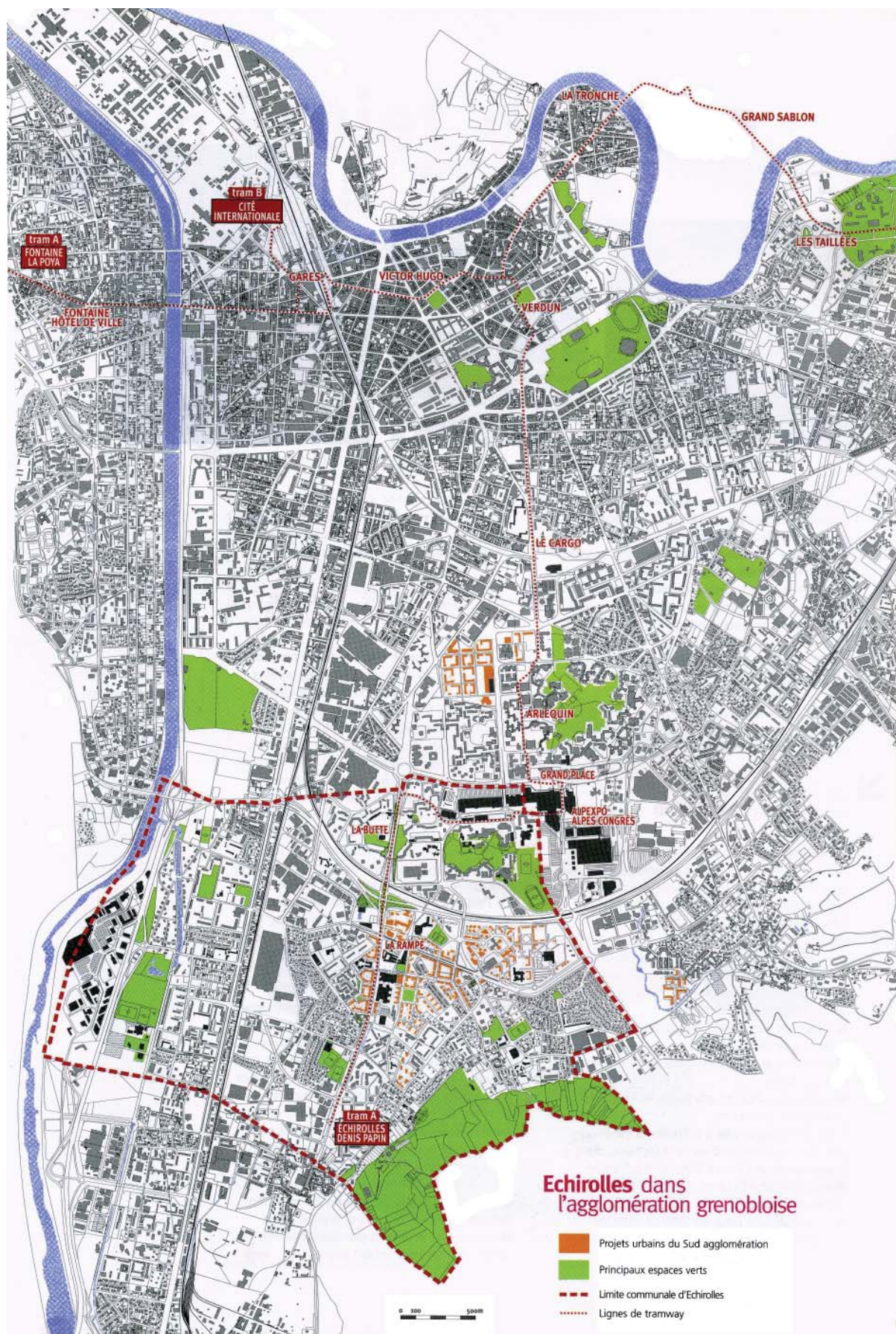
Une des principales innovations de la loi *Solidarité et renouvellement urbain*, approuvée le 13 décembre 2001, est de vouloir fonder le Plan local d'urbanisme, comme le Schéma de cohérence territoriale, sur une démarche de projet, qui ne traite non seulement de l'urbanisme, mais aussi du développement durable. Les documents d'urbanisme ne doivent en effet plus traiter de la seule utilisation du sol, mais aborder les questions du renouvellement des tissus urbains existants, de la mise en valeur des espaces naturels et des paysages, de la protection contre les risques naturels, de la programmation du logement social et de la lutte contre la ségrégation. Ni la loi, ni les décrets d'application, ni même les circulaires qui les accompagnent n'esquissent ce que pourrait être le contenu du Projet d'aménagement et de développement durable, présenté pourtant comme une pièce fondamentale du Plan local d'urbanisme, comme du Schéma de cohérence territoriale.

Il est vrai qu'une loi ou un décret n'ont pas comme objectif de fixer le contenu des démarches d'urbanisme, elles sont là pour l'encadrer, pour établir les droits et les responsabilités des acteurs publics et privés, qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans ou des projets d'urbanisme. Ce qui est plus surprenant, c'est que ni les administrations d'État (Direction Générale de l'Habitat de l'Urbanisme et de la Construction, CERTU, réseau des Centres d'Etudes Techniques de l'Équipement), ni les associations d'élus locaux, ni les organisations professionnelles (Conseil Français Des Urbanistes, Société Française des Urbanistes, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme) ne se préoccupent de donner de contenu à des notions aussi complexes que « projet » ou « développement durable ». Tout le monde fait comme si l'invocation du terme de projet suffisait pour amorcer un changement en profondeur des pratiques en matière de plan d'urbanisme. Les savoir-faire accumulés lors des expériences de projet urbain à caractère opérationnel apparaissent aux yeux de ces acteurs comme suffisants pour permettre une transposition de ces démarches à une échelle territoriale plus large.

Or, c'est parce qu'il nous semble que ce passage est problématique que nous nous proposons d'analyser par le détail les politiques d'urbanisme menées pendant près de vingt ans à Echirolles, une commune de la première couronne de banlieue de Grenoble. Cette commune s'engage dans un premier temps dans la création d'un nouveau centre-ville, c'est-à-dire dans un projet opérationnel (qui débouche donc sur des réalisations à court terme) portant sur un périmètre relativement bien délimité. A cette occasion, s'inspirant notamment de l'approche du projet urbain développée par Ch. Devillers, Ph. Panerai ou D. Mangin, elle met au point une démarche originale et teste de nouveaux outils (schéma directeur des espaces publics). Progressivement, la Ville est amenée à élargir le périmètre de sa réflexion et le projet de centre-ville devient peu à peu projet de ville. La mise au point de projet de ville constitue la première étape de l'élaboration du Plan local d'urbanisme qui remplace le Plan d'occupations des sols.

ECHIROLLES DANS L'AGGLOMÉRATION

source : *Projet de ville, 2004*



B- ECHIROLLES : DU PROJET DE CENTRE AU PROJET DE VILLE

Echirolles est une commune de première couronne de banlieue, située au sud de Grenoble. Avec près de trente-cinq mille habitants, c'est une ville populaire qui a accueilli sur son territoire de nombreux ensembles d'habitat social et qui partage avec Grenoble la ZUP, plus couramment appelée Villeneuve de Grenoble-Echirolles. Cette commune s'est engagée depuis une vingtaine d'année dans une démarche de projet, de projet urbain à caractère opérationnel dans un premier temps (1985-2000), de projet de ville à caractère prospectif dans un second temps (2000-2006), faisant preuve d'une démarche originale au niveau de l'agglomération.¹⁶

1 - VERS UN NOUVEAU CENTRE-VILLE ¹⁷

Si l'on met à part la ZUP, qui a fait l'objet d'un plan-masse, il est vrai maintes fois remanié, Echirolles s'est organisée au gré des opportunités foncières, tant et si bien qu'au début des années 1980, son territoire apparaît comme la juxtaposition d'anciens villages ou hameaux, de cités-jardins, de lotissements de maisons individuelles, d'ensembles de logements collectifs et de zones industrielles. Le réseau viaire comprend de nombreuses rues en impasse et est insuffisamment hiérarchisé. De plus le territoire communal est coupé en deux parties par un couloir occupé par la voie ferrée Lyon-Chambéry et par une rocade autoroutière. Le premier schéma directeur de l'agglomération grenobloise (le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme approuvé en 1973) n'est guère prolix sur les évolutions à venir des communes de banlieue. Si dans le cadre d'une vision polycentrique, il propose la création, à côté du centre historique de Grenoble, de trois centres secondaires correspondant aux trois branches de l'« Y » grenoblois, il voit dans la création de la ZUP l'amorce de cette organisation multipolaire. Le SDAU, qui appelle de ses vœux un volontarisme politique, ignore largement la réalité de l'urbanisation dans les différentes communes qui composent la région urbaine. C'est à l'occasion des études préalables à l'élaboration du Plan d'occupation des sols, que la Ville d'Echirolles décide, en 1975, de classer en Zone d'aménagement différé un ensemble de terrains agricoles, encore vierges de toute construction, et situés au centre du territoire communal. La réflexion sur l'affectation à donner à ces terrains débouche progressivement sur l'idée de la création d'un nouveau centre-ville.

1.1 - UN PILOTAGE ORIGINAL DU PROJET

Au début des années 1980, l'Agence d'urbanisme propose à la Ville d'Echirolles de lancer un concours d'architecture afin de donner un contenu concret à ce projet de nouveau centre. La municipalité hésite à s'engager dans cette aventure, essentiellement pour des raisons financières. La réalisation des quartiers composant la Villeneuve d'Echirolles est à peine terminée et une première opération Habitat et Vie Sociale vient d'être lancée sur « Village 2 ».

¹⁶ Cette recherche a bénéficié du soutien constant d'André Géry, architecte en chef de la Ville d'Echirolles, directeur de l'aménagement et de Philippe Vic, chargé de mission PLU.

¹⁷ Ce projet de centralité a fait l'objet d'une analyse approfondie dans un précédent rapport de recherche (NOVARINA G., DELACOURT L., *Le projet d'urbanisme. Du concept aux réalisations*, CRESSON, PIR VILLES, 1999, 96 p.). Nous nous contentons ici d'en rappeler les grandes lignes.

Ces interventions pèsent lourdement sur le budget communal. Les élus décident donc de différer leur projet de centre-ville, se lancent dans la réalisation d'une zone commerciale (l'Espace Comboire) et confient à un promoteur privé l'aménagement d'un pôle d'activités technologiques (Sud-Galaxie), ce qui assurera à la commune des ressources grâce à la perception de nouvelles taxes professionnelles. Ils sont confortés dans leur choix par l'échec d'un projet similaire de centre dans la commune voisine de Saint-Martin d'Hères. Cette période de latence est utilisée pour réfléchir à de nouvelles modalités d'élaboration et de mise en œuvre de ce qui va progressivement devenir le projet urbain d'Echirolles.

Les premières initiatives visent à renforcer le processus de consultation de la population. En 1987, deux architectes-urbanistes privés sont missionnés pour organiser une série de réunions publiques. Ils sont par la suite chargés d'animer des groupes de travail thématiques associant élus, professionnels et habitants. Alors que dans les communes de banlieue résidentielles, les projets d'urbanisation font souvent l'objet de contestations vives de la part des habitants qui redoutent une densification, l'idée d'un nouveau centre est accueillie avec sympathie par les échirollois. « *Au fur et à mesure des enquêtes, débats et réunions, l'idée de centre-ville a fait son chemin. Elle a donc intéressé, recoupe des attentes et petit à petit semble séduire. Pourtant l'on est dans une situation curieuse où élus, techniciens, habitants n'arrivent pas à lui donner de contenu* ». Il existe en effet deux attentes à l'égard du projet : celle qui préconise « *un centre-ville à fonction (symbolique) d'identification (d'Echirolles et des échirollois)* » et celle qui est favorable à « *un centre-ville à fonction de communication, lieu fédérateur des quartiers et des groupes* ». ¹⁸

La concertation ne permet donc pas à elle seule de fournir les éléments de programmation, lorsqu'il s'agit de traiter de l'objet nouveau que constitue un projet de centralité en banlieue. Autant les habitants ont des idées précises lorsqu'on leur demande leur avis sur les équipements nécessaires à leur vie quotidienne, autant ils ont du mal à répondre lorsqu'on les interroge sur le contenu d'un lieu où ils ne sont pas appelés à résider ou à travailler. La solution imaginée pour sortir de cette difficulté est l'appel à des compétences extérieures.

Mais ni les élus, ni les urbanistes municipaux, ni les architectes-conseils ne souhaitent se voir déposséder de leurs responsabilités. Ils n'envisagent donc pas favorablement le lancement d'un concours d'architecture qui aboutirait à terme à un transfert de pouvoir au profit de l'architecte en chef qui serait désigné comme lauréat. De plus, l'absence d'un contenu du futur centre ne permet pas de fournir les éléments de programme qui rendent possible le passage à une phase de réalisation opérationnelle.

La solution adoptée est celle d'un appel d'idées : cinq architectes¹⁹ et cinq chercheurs en sciences sociales²⁰ sont invités à proposer soit des esquisses, soit des documents écrits, dans lesquels ils expriment leur conception de ce que doit être à leurs yeux un centre-ville dans une commune de banlieue. Ces personnalités extérieures doivent rendre compte de leurs propositions lors de deux jours de réunion publique (*Les Rencontres d'Echirolles*) devant un parterre composé d'habitants, d'élus, de professionnels, d'universitaires en provenance de toute l'agglomération. Ces rencontres ont donc un double objectif : informer habitants et acteurs économiques ; contribuer à médiatiser l'expérience en cours à Echirolles.

18 COMBAZ M., SAUVAGE Y., *Echirolles. Centre-ville. Réflexion sur l'aménagement du processus*, note dactylographiée, 18 juillet 1989.

19 J. Busquets, R. Butler, P. Chemetov, H. Hertzberger et B. Tschumi.

20 A. Bruston (historien), C. Elie (journaliste), D. Gaudron (économiste), G. Lipovetsky (philosophe), J. Maglione et A. Querrien (sociologues).

Suite à cet événement, des concepts d'aménagement, souvent contradictoires, émergent : si pour certains, la centralité est liée à la monumentalité des constructions ou à la présence d'espaces publics (place, jardin), pour d'autres, elle découle de la mise en place d'un maillage de voies à même de structurer le futur centre, pour d'autres encore elle dépend des relations que le nouveau centre sera en mesure d'établir avec le grand cours (Saint-André puis Jean Jaurès) qui, au cours de l'histoire, a contribué à structurer l'urbanisation du territoire communal.

Les sociologues insistent sur la nécessité d'une mixité et sur l'importance de la présence d'équipements ayant une fonction symbolique à laquelle pourrait s'identifier la population non seulement d'Echirolles mais aussi du reste de l'agglomération grenobloise. Aucun des participants à ces *Rencontres d'Echirolles* ne se voit confier la responsabilité de l'ensemble du projet, tout au plus certains sont missionnés sur des projets (aménagement d'une place) ou des études particulières. Ce sont les intervenants locaux (urbanistes de l'administration municipale et architectes-conseils) qui s'approprient ces concepts spatiaux pour les intégrer dans ce qui va peu à peu devenir un schéma de structure, parfois aussi appelé *Schéma directeur des espaces publics* du futur centre-ville.²¹

La démarche d'Echirolles innove par le partenariat qu'elle met en place. La Ville sait en effet éviter les écueils du tout public, comme d'une délégation totale à des intervenants extérieurs. La direction municipale de l'urbanisme joue, au fur et à mesure que ses moyens en personnel s'accroissent, un rôle grandissant dans la conduite du projet, mais elle n'agit pas seule puisqu'elle s'assure la collaboration de deux architectes-conseils privés. Cette équipe de quelques personnes (appelée « *équipe technique centre-ville* » ou « *équipe de maîtrise d'œuvre urbaine* »²²) constitue le noyau autour duquel s'organise une équipe de maîtrise d'ouvrage urbaine à laquelle participent les élus directement concernés (maire, adjoints à l'urbanisme, à l'économie, au logement, à l'environnement et à la culture) et des techniciens spécialisés invités en tant que besoin. Toutes les décisions passent par le filtre de ces deux niveaux de concertation avant de faire l'objet d'une présentation devant le conseil municipal.

Une telle organisation permet une coordination entre l'ensemble des « techniciens » impliqués dans le projet et ce quel que soit leur statut. La constitution d'une équipe technique, dont l'animation est confiée à un membre de l'administration municipale (le responsable de l'urbanisme dans un premier temps, un chargé de mission dans un second temps), empêche que les élus jouent sur d'éventuelles divisions entre professionnels. Toute décision doit être validée par cette équipe, avant d'être présentée devant l'équipe de maîtrise d'ouvrage urbaine à laquelle participent le maire et ses principaux adjoints. Et là encore les projets doivent être approuvés par cet exécutif restreint, avant de faire l'objet d'un débat en conseil municipal.

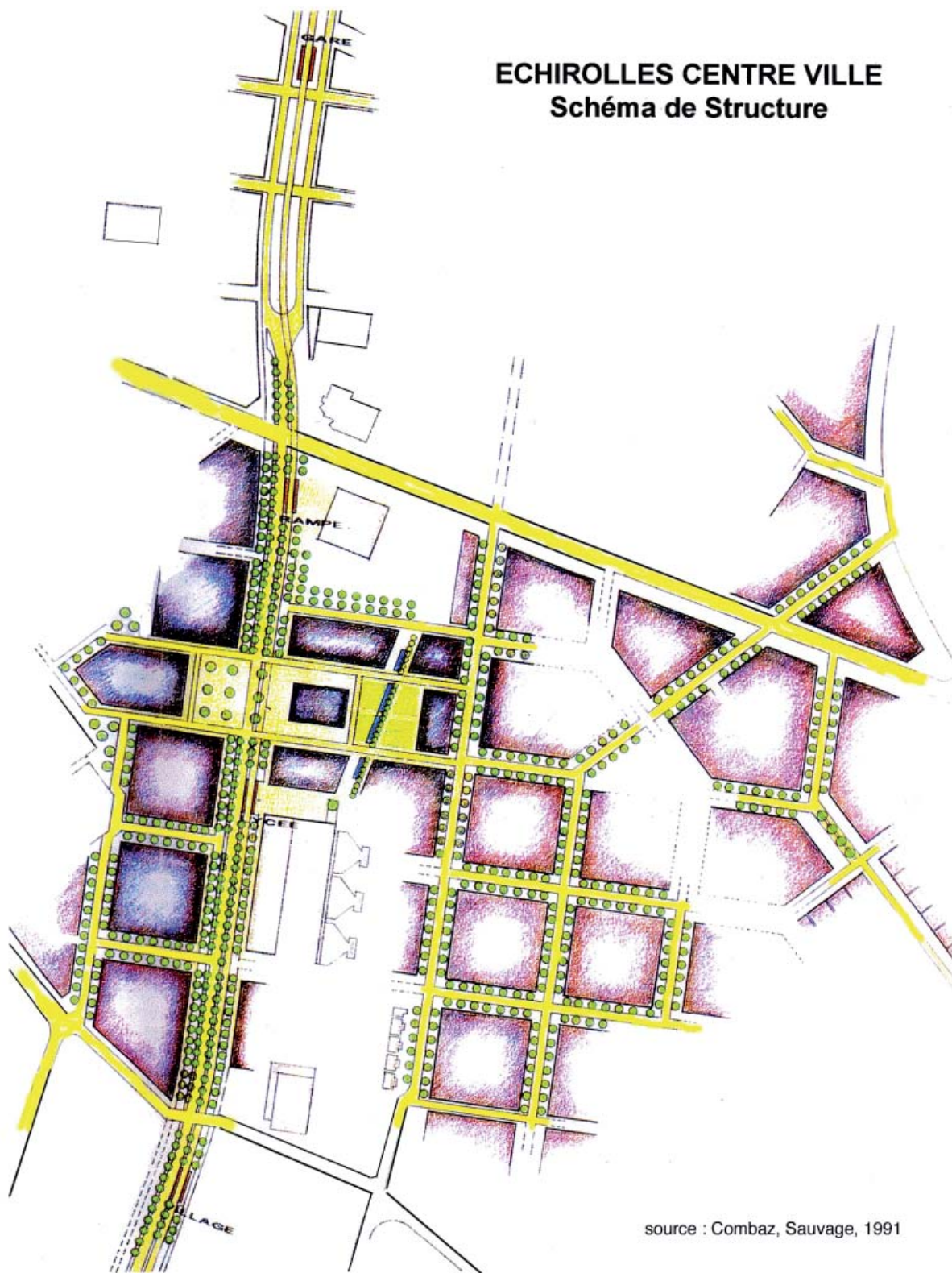
Dans un tel processus qui organise de manière la plus efficace possible les échanges entre professionnels et élus, les associations ou les groupements d'habitants n'ont pas leur place. Les comités de quartiers, comme les organismes plus spécialisés (représentant les cyclistes ou les piétons par exemple), sont cependant largement consultés.

21 COMBAZ M., SAUVAGE Y., *Echirolles. Centre-ville. Schéma de structure*, septembre 1991.

22 Participent à cette équipe, les responsables des services municipaux de l'urbanisme, de l'économie et de la communication, les deux architectes-conseils de la Ville, des représentants de l'agence d'urbanisme et de la SEM départementale d'aménagement, ainsi que divers prestataires de services. Elle est placée sous la responsabilité du service municipal de l'urbanisme.

SCHÉMA DE STRUCTURE CENTRE VILLE ECHIROLLES

source : Combaz et Sauvage



source : Combaz, Sauvage, 1991

Pour ce faire, la Ville d'Echirolles et son service de communication n'hésitent pas à explorer de nouvelles modalités de concertation : en plus des réunions publiques ou des groupes de travail sur des thèmes précis, ils font appel à l'université pour organiser dans un premier temps un sondage d'opinion, dans un second temps une enquête par questionnaire auprès de l'ensemble de la population. Les habitants sont donc consultés sur l'opportunité de créer un nouveau centre, puis sur le contenu du projet que la municipalité est en passe d'adopter. Il n'y a pas eu pour autant implication directe de la population ou des acteurs économiques locaux dans le cadre par exemple d'ateliers publics. Le Ville d'Echirolles ira plus loin par la suite à l'occasion notamment de la mise au point de son agenda 21.

1.2 - UN SCHÉMA DE STRUCTURE

La démarche urbanistique, mise au point par la commune d'Echirolles est développée en dehors du cadre fixé par le Code de l'Urbanisme. La Ville n'a en effet pas jugé utile d'inscrire son projet de nouveau centre dans le cadre d'une révision de son Plan d'occupation des sols. Ce n'est que trois ans après l'approbation de la *loi Solidarité et renouvellement urbain* qu'elle ressent la nécessité de transformer le Plan d'occupation des sols approuvé en 1984 en un Plan local d'urbanisme. Et elle ne recourt à la procédure de Zone d'aménagement concerté qu'une fois non seulement les études préalables mais aussi les études pré-opérationnelles terminées. Elle fait le choix de procéder, non pas par une ZAC unique, mais par plusieurs ZAC qui correspondent chacune à une étape de réalisation du projet. La seule garantie de contrôle du projet que possède la municipalité est fondée sur la maîtrise foncière partielle obtenue dans le cadre d'une zone d'aménagement différé.

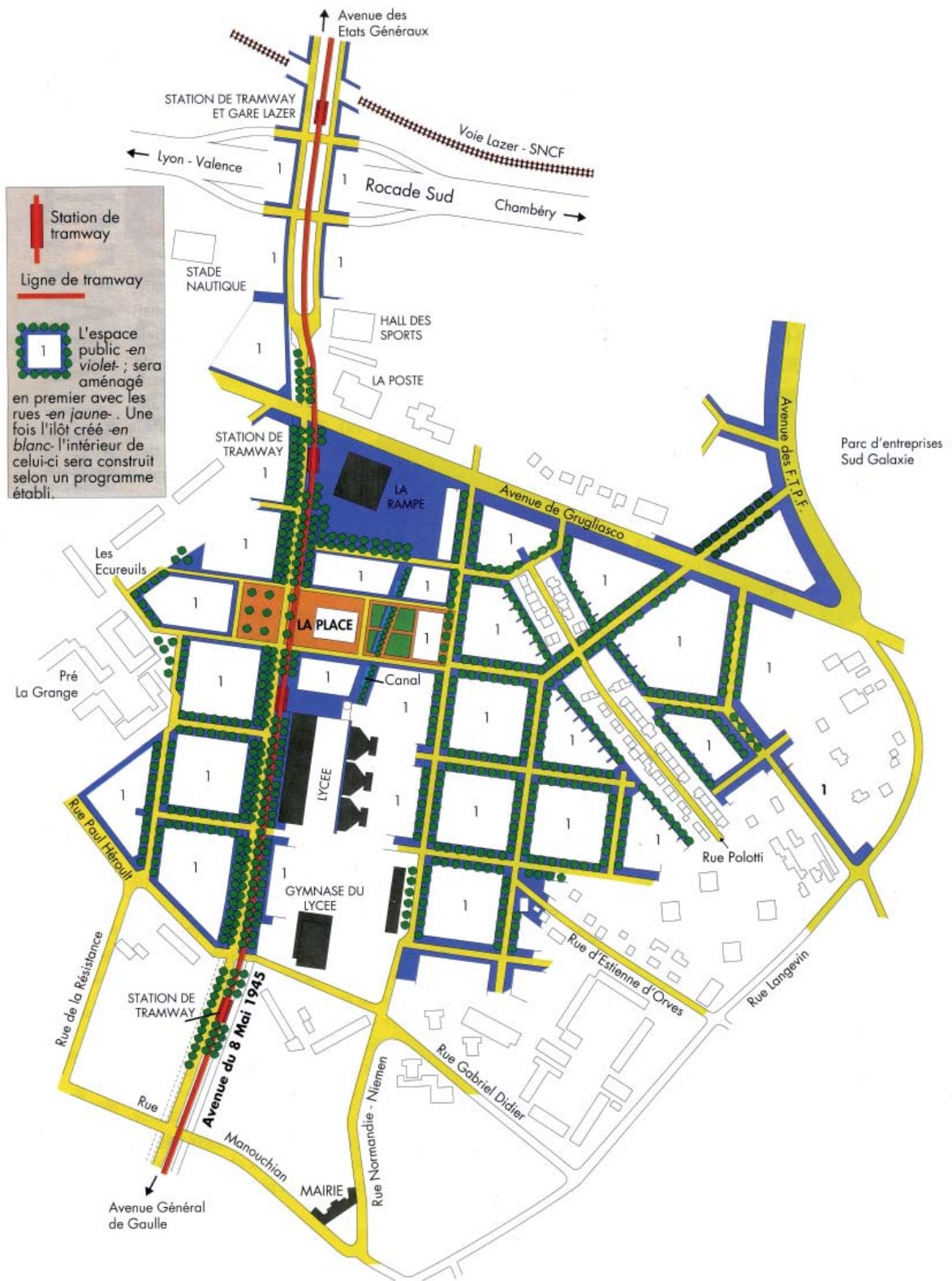
Ce choix de procéder à la marge du cadre fixé par le Code de l'Urbanisme ne signifie pas pour autant que la Ville place sa confiance dans la seule négociation avec les intervenants privés. La démarche adoptée par Echirolles s'oriente plutôt vers la recherche d'outils nouveaux, qui non seulement permettent de tenir des orientations jugées intangibles, mais qui soient aussi assez flexibles pour tenir compte des évolutions qui se manifestent sur les différents marchés immobiliers. Il n'y a donc pas renoncement à la planification mais volonté de rechercher un cadre plus souple permettant d'orienter les interventions des différents acteurs, publics ou privés, impliqués dans le processus complexe qu'est la création d'un nouveau centre-ville.

A la suite des *Rencontres d'Echirolles*, les urbanistes-conseils ressentent la nécessité de stabiliser les orientations de projet discutées jusque-là sur les diverses scènes de négociation que sont les groupes de travail thématiques, l'équipe technique et l'équipe de maîtrise d'ouvrage urbaine. Ils mettent au point un document qui par la suite prend les dénominations de « *Schéma de structure* ». A cette occasion, ils dégagent quatre grands principes :

- La constitution de l'avenue du 8 mai 1945 en forme urbaine forte, véritable épine dorsale du centre-ville tant pour sa lisibilité que son accessibilité, implique un gabarit de quarante mètres permettant d'accueillir à la fois deux chaussées, un site propre pour le tramway, des stationnements, des trottoirs, des plantations et du mobilier urbain. Le choix se porte par ailleurs sur la réalisation d'un front bâti continu à l'alignement du domaine public.

LE SCHÉMA DE STRUCTURE SOUMIS A CONSULTATION

source : Cité Echirolles, Novembre 1991



- Tous les espaces et équipements majeurs du centre-ville doivent être branchés directement sur cet axe fédérateur. Une telle option se concrétise par un triple dispositif : un maillage viaire, qui vient croiser autant que possible l'avenue, une place transversale et des parvis favorisant l'adressage des équipements sur cet axe.
- Les fonctions nobles et porteuses d'animation urbaine sont réunies autour d'une place, de vastes dimensions (80 x 200 mètres), place constituée sur ces quatre façades par une architecture urbaine d'alignements.
- Une maille régulière de voirie ordinaire (gabarit 25 mètres) permet un découpage du sol en îlots carrés de 80 x 80 mètres. Ce dispositif doit permettre la production au cours du temps d'un tissu continu donnant son épaisseur au centre, une accessibilité au centre aisée pour tous les quartiers voisins et une offre importante de stationnement sur la voie publique.

Le schéma de structure comprend à la fois des documents à caractère prescriptif et des simulations ou hypothèses d'aménagement :

- un schéma de définition des espaces publics qui fixe leur tracé et en définit le gabarit (profils de coupes avec variantes possibles) ;
- les règles de constitution des îlots (implantation à l'alignement ou en retrait à condition que l'alignement soit matérialisé par une clôture ou une plantation ; continuité ou discontinuité) ;
- l'analyse de la capacité des îlots à accueillir des typologies architecturales diverses (îlots fermés, îlots ouverts, immeubles à redans, maisons de ville en bandes, blocs) ;
- une simulation des programmes de logements ou d'activités possibles sur les différents îlots ;
- la localisation des principales fonctions de centralité (commerces, services, équipements publics).

Le schéma de structure, après avoir été discuté et modifié lors des réunions de l'équipe technique, puis de l'équipe de maîtrise d'ouvrage urbaine, fait l'objet d'une présentation puis d'un vote en conseil municipal. Dès lors que la commune s'engage sur son contenu, il acquiert force et légitimité. Il fait ensuite l'objet d'une campagne de communication à l'occasion de la publication d'un numéro spécial du journal municipal²³. Le schéma de structure définit de manière stricte le tracé des espaces publics (gabarits, alignements et continuité bâties). Il fixe les principes de découpage des sols et de constitution des îlots. Aussi, il est présenté comme un instrument efficace pour organiser le territoire et permettre une conduite du projet d'urbanisme. Par contre il reste très souple tant en ce qui concerne l'architecture des constructions que les éléments de programmation. Il permet donc d'accueillir à la fois différents types de programmes immobiliers qu'il s'agisse de logements ou d'activités économiques.

Ce schéma de structure trouve son inspiration doctrinale dans une approche du projet urbain, qui est défendue notamment par D. Mangin, Ph. Panerai ou P. Pinon : se basant sur une lecture historique des processus de constitution des tissus urbains, ces architectes font le constat que les éléments qui ont la plus grande durabilité dans l'histoire de la ville sont le réseau viaire d'une part, le parcellaire d'autre part.

²³ *Spécial Centre Ville*, supplément à *Cité Echirolles*, novembre 1991.

La collectivité publique, à l'image de ce qu'a fait le baron Haussmann dans le Paris de la deuxième moitié du 19ème siècle, doit donc maîtriser de manière stricte les règles de constitution des espaces publics et proposer un découpage foncier qui favorise un contrôle du déroulement des opérations de construction qui, quant à elles, sont les plus souvent d'initiative privée. Proposer ces modalités particulières de constitution des tissus ne signifie pas pour autant une adhésion à la forme urbaine qu'est l'îlot haussmannien fermé. La démarche proposée pour le centre-ville d'Echirolles cherche au contraire à expérimenter diverses déclinaisons de l'îlot ouvert.

1.3 - UNE PROGRAMMATION FLEXIBLE

Le schéma de structure est à destination de la collectivité locale, car à la différence des outils du Code de l'Urbanisme, il n'a pas de caractère réglementaire ou opérationnel. Il constitue une sorte de charte que les élus s'engagent à mener à bien. C'est un outil à destination interne et non externe à la Ville et à son administration. Dès lors que l'on passe de la phase des études préalables à celle de la mise en œuvre, se pose la question de la traduction en termes réglementaires et opérationnels de ce schéma de structure. La solution retenue par la municipalité doit permettre à la fois de faire respecter les éléments qui donnent une cohérence au projet (tracé des espaces publics et découpages fonciers) et d'accepter des évolutions quant au contenu des programmes immobiliers qui sont accueillis dans le futur centre-ville. Il faut rappeler ici que le projet de centre-ville ne s'appuie pas sur un programme prédéfini : la seule contrainte fixée par les élus étant la recherche d'un équilibre entre logement locatif social et logement en accession à la propriété.

1.3.1 - Une mise en œuvre par tranches successives

Une première décision est prise en juin 1993 de procéder à une mise en œuvre du schéma de structure par tranches successives. La Ville refuse en effet de déléguer sa maîtrise d'ouvrage à un opérateur unique, la société d'économie mixte départementale, *Territoire 38*, par exemple, qui agirait dans le cadre d'une seule et unique Zone d'aménagement concerté couvrant l'ensemble des cinquante hectares concernés par le projet de nouveau centre. Elle procède par une succession de ZAC, qui portent chacune sur des périmètres restreints et ne comprennent que des terrains maîtrisés par la commune. Il est possible d'établir à l'issue de chacune de ces Zones d'aménagement concerté des éléments de bilan en matière de conduite des opérations qui peuvent par la suite être intégrés dans le règlement de la nouvelle Zone d'aménagement concerté, comme dans les cahiers des charges qui souvent l'accompagnent.

Une première Zone d'aménagement concerté est créée en 1993, qui prend le nom de « *Porte Sud* ». Elle porte sur quatre hectares environ, est conduite en régie par l'administration municipale, qui bénéficie néanmoins d'une assistance de *Territoire 38*. Elle comprend trois îlots et accueille un peu plus de deux cents logements, des commerces, un centre médical et une résidence pour étudiants. Cette première opération permet de tester l'intérêt des investisseurs, notamment des principaux promoteurs privés locaux, pour le centre-ville d'Echirolles et ce dans un contexte (le début des années 1990) de récession immobilière. Le

nouveau centre d'Echirolles doit faire face à cette époque à la concurrence des opérations de Vigny-Musset à Grenoble et de l'Espace Brun à Saint-Martin d'Hères. A l'occasion de cette première Zone d'aménagement concerté, est aménagé un premier îlot ouvert assez vaste, qui accueille un programme mixte de logements.

Ce n'est que deux ans plus tard que le projet de centre-ville connaît sa véritable réalisation. En 1995 est en effet lancée une seconde Zone d'aménagement concerté, qui porte sur une surface plus vaste (15,5 hectares) et est l'occasion de réaliser un tronçon significatif d'espace public (l'avenue du 8 mai 1945 qu'emprunte notamment la ligne de tramway) et la place centrale de dix-neuf mille m², dont l'aménagement est confié à l'architecte catalan Joan Busquets, un des participants des *Rencontres d'Echirolles*.

A l'origine, le programme immobilier prévu comprend pour l'essentiel des logements, avec des commerces en rez-de-chaussée le long de l'avenue du 8 mai 1945. Les élus municipaux cherchent à cette même époque à capter de nouveaux programmes d'investissements pour leur centre-ville. Deux opportunités se présentent alors à eux.

- La première est le programme Université 2000 qui, suite à une négociation entre le ministère de l'éducation et les collectivités locales, prévoit un partage des nouvelles constructions universitaires entre le campus et des sites d'essaimage. Les élus d'Echirolles jouent de leurs relations dans le milieu universitaire, comme de leur poids politique à l'intérieur de la Métro, qui n'est encore à l'époque qu'une communauté de communes, pour obtenir l'implantation dans le nouveau centre de l'Institut des Médias et de la Communication qui dépend de l'Université des langues et lettres. C'est le premier équipement d'agglomération qui s'installe dans le centre-ville d'Echirolles.
- La seconde est la volonté d'investisseurs privés d'implanter dans l'agglomération un premier complexe cinématographique. Les élus font valoir les atouts du site que représente le nouveau centre d'Echirolles et obtiennent l'implantation du multiplexe (douze salles), en lieu et place de deux îlots prévus dans le schéma de structure, sur un côté de la place centrale, ce qui garantit à terme son animation. Dans ce second cas, les élus échirollois ont su jouer de leur réseau de relations dans le monde des investisseurs privés.

Avec cette seconde zone d'aménagement concerté, dite ZAC « *Centre* », le projet de centre-ville commence à s'imposer comme autres choses qu'une banale opération de logements, car il est en mesure d'attirer des programmes d'investissements à caractère exceptionnel.²⁴ Echirolles, commune la plus peuplée de l'agglomération après Grenoble, se pose comme une rivale sérieuse de la ville-centre. Progressivement d'autres catégories d'investisseurs sont intervenues. La ZAC « *Centre* », dont la réalisation s'est étendue sur dix ans, a vu s'installer des logements (60% d'accession à la propriété et 40% de locatif social), des commerces, un pôle de restauration, des bureaux, un centre de loisirs de bowling et la nouvelle mairie dont l'installation est l'occasion d'achever l'aménagement de la place centrale.

En 2001, est lancée la Zone d'aménagement concerté d'Estienne d'Orves (6 hectares), à vocation résidentielle (cinq cent dix logements sont prévus dont 20% en locatif) et qui fait l'objet d'une convention avec un investisseur privé. Sa réalisation, qui s'étale entre 2003 et 2007, intégrera dans la conception du bâti une démarche de haute qualité environnementale (HQE).

²⁴ Avant le démarrage du projet de centre-ville, se sont implantés sur le site un lycée et une salle de spectacles (740 places en gradins ou 1000 places en configuration plate).

En 2004, est lancée la Zone d'aménagement concertée *Centre 2* (19 hectares), opération publique mixte, dans laquelle sont prévus cinq cents logements et vingt-cinq mille m² d'activités économiques. Lorsque cette dernière Zone d'aménagement concerté sera achevée, l'on peut estimer que le centre-ville sera terminé et que ne resteront plus qu'à mener à bien des projets de moindre ampleur dont l'implantation est prévue sur ses franges.

1.3.2- La part respective du réglementaire et du contractuel

a) Le règlement d'aménagement de zone

Les premières Zones d'aménagement concerté sont mises en œuvre avant l'approbation de la *loi Solidarité et renouvellement urbain*. Pour chacune d'entre elles, sont donc approuvés un Plan d'aménagement de zone et un règlement d'aménagement de zone. C'est lors du lancement de la ZAC Centre qu'est forgée une doctrine quant au contenu à donner à ces plans et règlements.

La question que se posent alors les urbanistes a trait au règlement. Faut-il comme cela est fait dans la plupart des zones d'aménagement concerté qui font l'objet de concessions adopter un règlement minimum qui bien souvent se limite à une liste d'autorisations et d'interdictions et à une densité maximale ? Faut-il au contraire multiplier les règles de manière à arriver à une formalisation a priori du contenu des programmes et de la forme qu'ils doivent prendre ? Dans le premier cas, l'on fait confiance à la négociation et à la capacité des acteurs publics d'imposer par le dialogue et la conviction un certain nombre de contraintes, que les opérateurs privés s'engagent à respecter. Dans le second cas, l'on attend un respect stricte de la règle, l'on souhaite minimiser les dérogations, au risque parfois de faire fuir d'éventuels investisseurs ? La voie adoptée à Echirrolles est une voie intermédiaire qui consiste à définir de manière stricte les règles qui déterminent les formes urbaines, à savoir les articles 6 et 7 ayant trait aux implantations et l'article 10 ayant trait aux hauteurs.

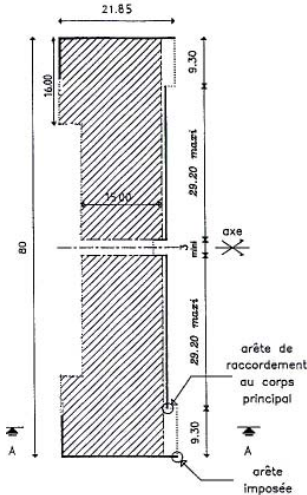
Trois types d'alignements sont ainsi définis.

- Les alignements de type A, qui concernent l'avenue du 8 mai 1945 et les rues principales, imposent la construction à l'alignement et de manière continue. Des discontinuités sont néanmoins admises, à condition qu'elles ne concernent pas plus de 20% de la portion d'alignement inscrite dans le plan d'aménagement de zone.
- Les alignements de type B, qui concernent plus des arrières d'îlots donnant sur des voies secondaires, autorisent la construction soit à l'alignement, soit en retrait de cinq mètres maximum. Dans ce dernier cas, la limite entre domaines public et privé devra être matérialisé par une clôture. Des discontinuités sont admises, qui ne peuvent porter sur plus de 30% de la portion d'alignement inscrite dans le plan d'aménagement de zone.
- Les alignements de type C qui autorisent l'implantation des constructions jusqu'à l'alignement.

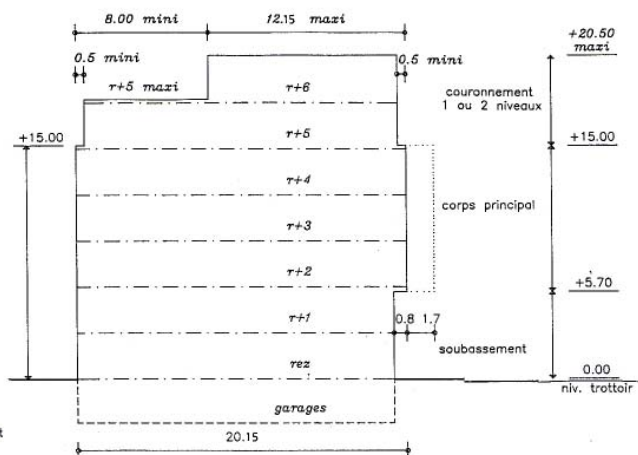
Le plan d'aménagement de zones est aussi un plan d'épannelage. Les hauteurs les plus importantes concernent les immeubles implantés le long de l'avenue du 8 mai 1945 (R+7 soit vingt-quatre mètres). Dans les secteurs qui jouxtent des quartiers existants de maisons individuelles, les hauteurs admises sont moins élevées.

CAHIERS DES CHARGES ARCHITECTURALES ET URBAINES (extraits)

1B - Les immeubles sur 8 mai 45



- emprise constructible pour les bâtiments principaux
- alignement obligatoire et continu
- alignement possible, retrait ou discontinuité autorisés
- alignement obligatoire en Rez et R+1



Le croquis morphologique ci-contre résume les contraintes à prendre en compte pour les immeubles sur 8 mai 45.

La position de l'arête est imposée dans le plan du pignon et en continu de la cote +5,70 à la cote +15,00. Cette arête crée une avancée obligatoire de 1,70 m par rapport au corps principal qui génère un volume en saillie sur une largeur de 9,30 m. La ligne de raccordement au corps principal étant elle aussi imposée.

Toutes les interprétations architecturales du raccordement entre les 2 arêtes fixes sont autorisées, mais en restant strictement à l'intérieur du volume licite maximum qu'elles définissent (aucune saillie n'est autorisée par rapport à ce volume). De même aucune descente de charge n'est autorisée en dessous de ce volume (poteau, console...).

Le corps principal défini sur 8 mai 45 entre +5,70 et +15,00 doit être interprété comme un bandeau continu assurant l'unité des différents projets.

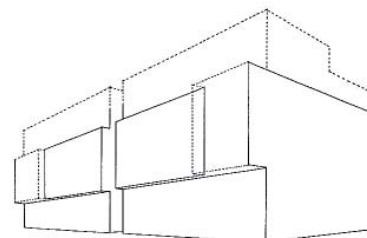
Si des saillies (maxi 1,20 m) ou des creux (loggias) y sont autorisées, elles ne doivent jamais aller jusqu'à faire disparaître le plan continu du corps principal.

Enfin, des saillies ponctuelles (maxi 0,80 m) sont autorisées en R+1 à condition de ne jamais interrompre la continuité du retrait imposé à +5,70.

La coupe ci-contre définit le volume constructible maximum des immeubles construits à l'alignement de l'avenue de 8 mai 45.

Les principes retenus sont les suivants:

- Sur 8 mai 45
 - . deux niveaux de soubassement en retrait du corps principal de 0,80 m.
 - . 3 niveaux constituant le corps principal.
 - . un attique de deux niveaux en retrait d'au moins 0,50 m du corps principal.
- En pignon : Pas d'obligation relative au soubassement mais retrait obligatoire d'au moins 0,50 m à partir de +15,00 et autorisation d'un seul niveau d'attique sur 8,00 m au moins à partir de l'alignement intérieur.
- En façade ouest : aucune obligation hormis le retrait d'au moins 0,50 m à partir de +15,00.
- Dans l'axe
 - . Un passage piéton de 3,00 de large (soit 1,50 m sur chacun des lots) et 5,70 m de haut, libre de toute descente de charge, et un retrait obligatoire d'au moins 2,50 m par rapport au corps principal.

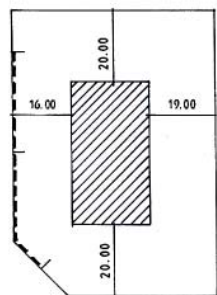


- Arêtes imposées
- Volumes constructibles

2.2 - Règles de composition de l'îlot:

Elles sont destinées à garantir la qualité résidentielle de l'îlot; pour cela, deux principes devront être respectés:

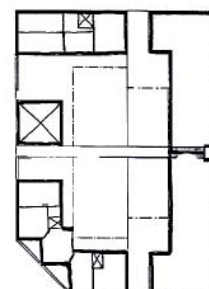
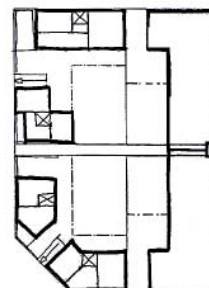
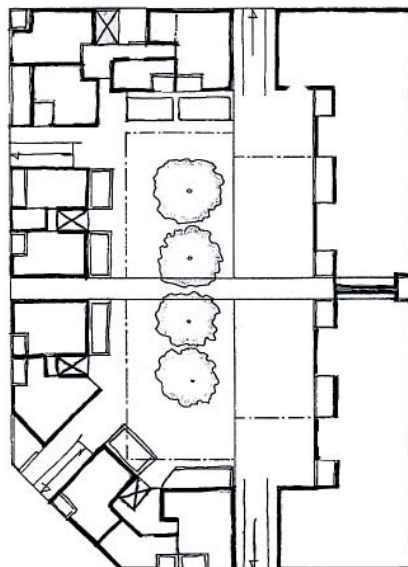
- a) Donner au jardin intérieur une emprise et une unité aussi grandes que possible;
- b) Eviter l'effet d'îlot fermé tant en augmentant autant que possible la distance entre les façades intérieures Est et Ouest, qu'en traitant tout l'alignement Ouest de façon discontinue pour ouvrir visuellement l'îlot sur l'Ouest.



- Emprise minimale du jardin collectif (Hors emprises jardins ou terrasses privées)
- Discontinuité obligatoire sur au moins 20% du linéaire

2.3 - Exemple de plans de masse

Les exemples ci-après d'occupation de l'îlot ne sont fournis qu'à titre indicatif et comme illustration du cahier des charges qui précède



Il n'existe pas de règlement architectural et les normes de stationnement sont peu contraignantes : entre 0,7 et 0,9 place par logement, une place par soixante m² de surface hors œuvre nette pour les équipements, les commerces et les services. De nombreuses places de stationnement sont en effet prévues le long des voies publiques « *le plan d'aménagement de zone prévoit (en effet) la réalisation par l'aménageur, sur les voiries primaires et secondaires de la Zone d'aménagement concerté, de l'essentiel des stationnements nécessaires au bon fonctionnement des différents programmes* »²⁵. Enfin pour chaque îlot, une surface hors œuvre nette maximale est fixée qui ne fait pas apparaître de répartition entre les différentes utilisations possibles des sols. Ces densités sont calculées à partir d'une série d'estimations qui prennent appui sur les règles d'implantations et de hauteur d'une part, sur les normes de stationnement de l'autre.

Ces articles du règlement du plan d'aménagement de zone ont fait l'objet d'une enquête publique et d'une approbation en conseil municipal. Ils relèvent du droit public, s'impose donc aux acteurs privés et ne peuvent faire l'objet de modifications qu'en respectant les modalités qui ont prévalu lors de leur approbation. Ils ont donc une certaine permanence et ne sont pas amenés à changer au gré des évolutions conjoncturelles sur les marchés immobiliers.

b) Les cahiers des charges architecturales et urbaines complémentaires

A la différence du règlement d'aménagement de zone, qui se limite à quelques articles jugés essentiels pour garantir la permanence des principes qui fondent le projet urbain, les cahiers des charges ont un contenu beaucoup plus détaillé. D'une part, ils permettent de fournir aux éventuels constructeurs toute une série d'informations et de renseignements concernant le schéma de structure, l'état d'avancement des projets en cours sur les autres îlots du centre-ville, le règlement du plan d'aménagement de zone. D'autre part ils comportent une série de préconisations, que les constructeurs s'engagent à respecter dès le moment où ils se portent acquéreurs du foncier et mettent en œuvre un projet immobilier.

Ces préconisations portent sur l'emprise des constructions, sur leur hauteur, sur le nombre d'étages que doivent comporter les immeubles, sur le traitement du stationnement (en souterrain ou semi enterré) et sur l'aspect architectural. Ainsi les constructeurs doivent s'engager dans certains cas à prévoir un dernier étage en retrait par rapport à la façade principale ou à réaliser des saillies permettant d'animer cette façade. Des préconisations précises sont imposées en ce qui concerne l'usage des matériaux utilisés pour la réalisation des rez-de-chaussée. Ces préconisations sont accompagnées de « *croquis morphologiques* » fournissant des illustrations détaillées quant à leur application.

L'objectif de cet ensemble de préconisations est d'aider à la réalisation de l'« *esquisse générale du centre-ville* », qui est jointe aux cahiers des charges, et dont il est rappelé qu'elle n'a qu'une « *valeur d'illustration* ». En schématisant quelque peu, l'on peut dire que tout ce qui n'a pas été mis dans le règlement du plan d'aménagement de zone est introduit dans le cahier des charges architecturales et urbaines. En opérant ce transfert, les professionnels de l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine affectent un statut juridique différent aux règles du règlement d'aménagement de zone d'une part, aux préconisations des cahiers des charges de l'autre.

La démarche adoptée par la Ville d'Echirolles s'est progressivement formalisée à l'occasion du projet de centre-ville et trouve aujourd'hui un nouveau champ d'application avec le

²⁵ Article 12 du règlement du plan d'aménagement de zone de la ZAC Centre, approuvé en juin 1995 par la Ville d'Echirolles.

projet de ville, première étape de l'élaboration du plan local d'urbanisme.

*« Cette démarche se base sur une cohérence d'ensemble du projet qui doit lui permettre d'instaurer une certaine permanence source de force, de qualité et de fonctionnalité, tout en permettant de saisir les opportunités du marché. Il s'agit de permettre des souplesses conjoncturelles tout en conservant les permanences garantissant un effet de consolidation sur la longue durée ».*²⁶

Permanence et cohérence d'une part, souplesse et flexibilité de l'autre, tels sont les deux ensembles de contraintes que doit prendre en compte la démarche de projet, que celle-ci se déploie à l'échelle d'une simple opération d'urbanisme ou de l'ensemble du territoire communal. L'emploi simultané d'un règlement de droit public et d'un cahier des charges à caractère conventionnel constitue un moyen d'atteindre ce double objectif de recherche de la permanence et de la flexibilité.

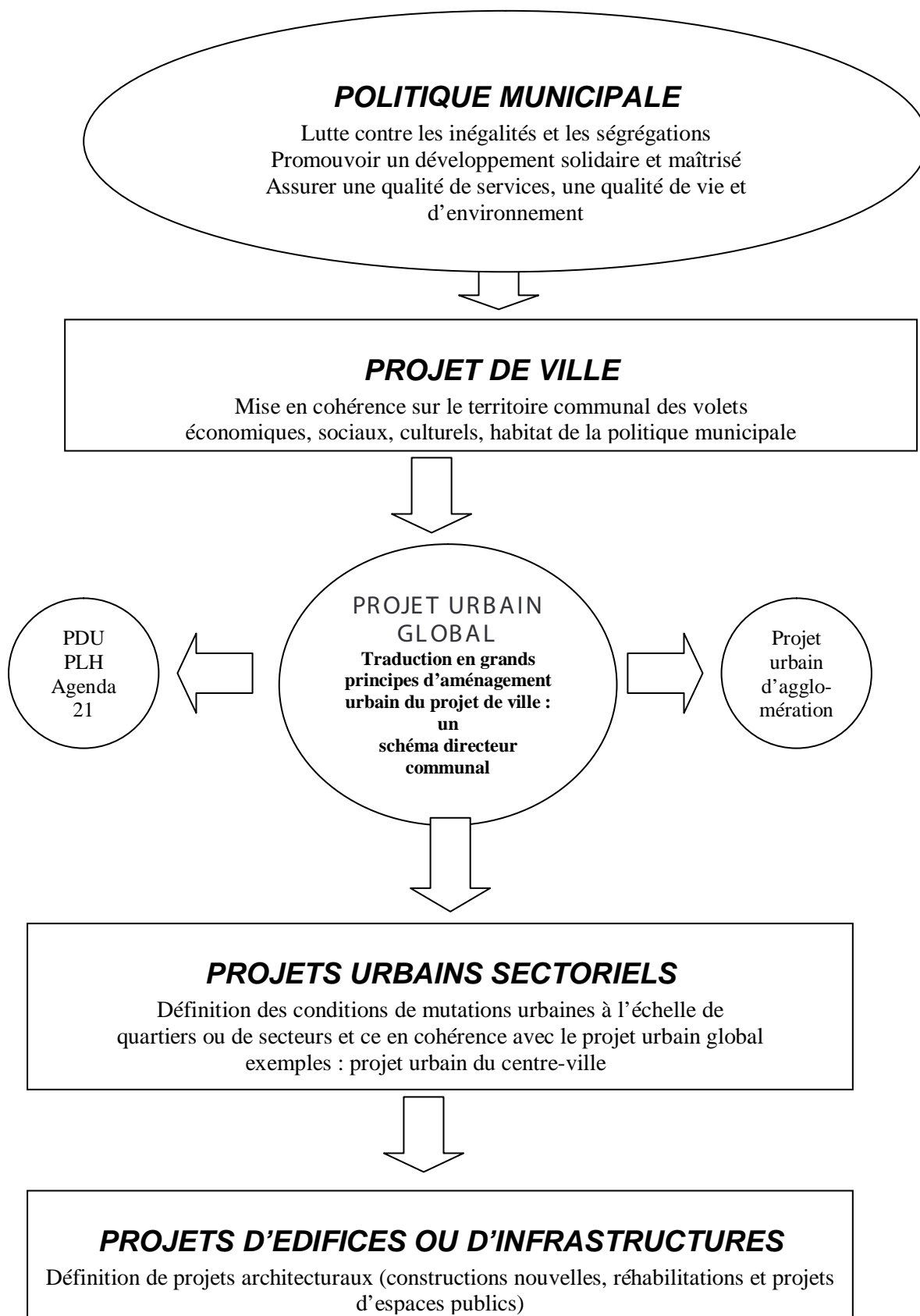
Le règlement du Plan d'aménagement de zone est un document de droit public. Il est élaboré selon des modalités fixées par le Code de l'Urbanisme (approbation par le conseil municipal après enquête publique) et n'est modifiable qu'en respectant ces mêmes modalités. Il engage la commune et ne peut donc être changé à chaque instant en fonction des demandes de constructeurs ou des investisseurs qui recherchent la meilleure adéquation de leurs produits avec les évolutions de conjoncture sur les marchés immobiliers. Le règlement, bien qu'assez souple (un petit nombre d'articles) pour ne pas bloquer la substitution de programmes (remplacement d'un projet de logements par un projet de bureau, réunion de deux îlots pour accueillir le complexe cinématographique), est doté d'une solidité juridique qui constitue une garantie (minimale) de la permanence des principes de constitution de l'espace public et des îlots.

Le cahier des charges est un outil de droit privé, qui, à l'instar de n'importe quel contrat, n'engage que les personnes qui l'ont signé. Il implique donc le maire, représentant la commune, et l'investisseur intéressé à la réalisation d'une opération immobilière. La signature de ces deux personnes est suffisante pour en modifier le contenu. Chaque cahier des charges porte sur une portion très limitée du territoire (tout ou partie d'un îlot dont les limites sont définies dans le schéma de structures du centre-ville). A l'issue de la réalisation d'un îlot, on peut établir un bilan de la mise en œuvre du cahier des charges et intégrer des modifications de contenu lors des nouveaux documents qui concernent de nouveaux îlots. Il est ainsi possible d'élaborer de nouvelles préconisations qui permettent d'une part d'accueillir de nouveaux éléments de programme, d'autre part de satisfaire d'éventuelles exigences des promoteurs-constructeurs. Le cahier des charges constitue donc le moyen d'introduire de la souplesse et de la flexibilité dans l'application de la règle d'urbanisme.

2 - DU NOUVEAU CENTRE-VILLE AU PROJET DE VILLE

Le terme de « *projet de ville* » est pour la première fois utilisé, à la fin des années 1980 par des élus et des techniciens. A cette époque, le nouveau centre-ville a déjà fait l'objet de nombreuses études et de nombreuses actions de concertation ont été lancées à l'initiative de la municipalité. Pour les élus, le risque est grand de se voir reprocher de ne s'occuper que du centre alors que les quartiers constituent le cadre de vie de la population.

²⁶ Ville d'Echirolles, *Projet de ville. Echirolles concerte son avenir*, 2004, p 40



Le terme de projet de ville « désigne une volonté et des ambitions : le développement de la ville se conçoit dans le durée et répond aux besoins et attentes des habitants. C'est une démarche évolutive, une attention à l'ensemble des quartiers, dans un souci de qualité et de diversité (mixité) des opérations, de solidarité des territoires et des populations, donc d'équilibre ». ²⁷ Le projet de ville manifeste donc une volonté politique de la municipalité de mener de manière simultanée deux projets : celui de la création d'un nouveau centre, celui de la requalification et de l'amélioration des conditions de vie dans les différents quartiers qui composent le territoire d'Echirolles. Cette stratégie se propose d'inscrire le centre-ville dans une approche territoriale plus globale.

2.1 - ESQUISSE D'UNE STRATÉGIE TERRITORIALE

Dans un numéro spécial de la revue municipale *Cité*, consacré au centre-ville (novembre 1991), est pour la première fois présentée de manière publique une esquisse de ce que pourrait être le projet de ville. Cette esquisse identifie d'une part une série de quartiers ou d'ensembles immobiliers qui devraient faire l'objet de réhabilitations et des voies qui devraient être requalifiées.

- A côté de l'axe historique nord-sud, que constitue l'ensemble des cours Jean Jaurès et de la Libération (ancien cours Saint-André), il est proposé de créer un nouvel axe prolongeant l'avenue, le long de laquelle se structure le nouveau centre, en direction du Nord, ce qui suppose un traitement du passage au-dessus de la rocade sud (de manière à améliorer les relations entre les quartiers nord, notamment la Villeneuve, le nouveau centre et les quartiers sud).
- Deux liaisons est-ouest (avenues de Grugliasco et Manouchian) sont proposées, afin de favoriser les liaisons entre les quartiers ouest et le nouveau centre). L'esquisse reprend ici des propositions émises par Rémi Butler lors des *Rencontres d'Echirolles* en 1989.

Cette esquisse est un simple schéma : sur un fond constitué par une photo aérienne, sont dessinés quelques axes structurants, reliant les principaux pôles, représentés par de simples points jaunes. Il y a, dans cette esquisse, l'amorce d'une stratégie de restructuration d'un territoire qui se présente, à l'image de la plupart des périphéries urbaines, comme une juxtaposition de fragments : ensembles collectifs, lotissements de maisons individuelles, parcs d'activités, zones commerciales, espaces autrefois agricoles en délaissement. Cette stratégie ne peut être mise en œuvre qu'à travers une succession d'interventions ponctuelles. Encore faut-il que la Ville d'Echirolles réussissent à mobiliser des financements d'origine extérieure. Au cours des années 1990, ces financements, en provenance de l'Etat, de la région et du département, sont destinés pour l'essentiel à la réhabilitation du logement social.

Ainsi, en plus des actions courantes portant sur des équipements municipaux, la Ville s'engage dans une convention *Habitat et Vie Sociale* au Village 2 (1982), puis dans le *Développement social des Quartiers* à la Villeneuve (1989), dans un *Grand Projet Urbain*, enfin dans le *Contrat de Ville*. En 2000, les quartiers ouest sont inscrits dans la procédure du *Pic Urban*, portée par la communauté d'agglomération et faisant l'objet de financements de l'Union Européenne.

²⁷ Ville d'Echirolles *Les 1ères Assises d'Echirolles. Projet de ville, projet de vie*, 2001, p 11.

A plusieurs reprises, la Ville d'Echirolles s'implique donc dans des programmes ou des conventions de financements pluriannuels et il y a là une garantie sur la longue durée d'une action de requalification des quartiers d'habitat social. Il est par contre plus difficile de mobiliser de tels financements lorsqu'il s'agit de transformer des voies, où prédominent l'usage automobile, en un véritable réseau d'espaces publics.

2.2 - VERS LA FORMALISATION D'UN PROJET DE VILLE

La décision prise en 2002 de remplacer le Plan d'occupation des sols (approuvé en 1997 et modifié en 1999) par un Plan local d'urbanisme conduit la Ville d'Echirolles de relancer la démarche de projet de ville. La mise en œuvre opérationnelle du centre-ville est, à ce moment-là, bien engagée et il convient d'intégrer les démarches engagées sur d'autres quartiers.

Mais dix années après la publication de la première esquisse du projet de ville, le contexte dans lequel s'insère la politique urbaine de la municipalité a profondément changé. Au niveau intercommunal, la communauté d'agglomération (Grenoble Alpes Métropole ou Métro) s'est dotée en mai 2000 d'un Plan de déplacements urbains et, en juillet de cette même année, la révision du Schéma directeur, concernant lui l'ensemble de la région urbaine²⁸, est approuvée. Au niveau communal, la municipalité s'est engagée entre 2000 et 2003 dans une démarche d'Agenda 21 qui a impliqué une longue démarche de concertation avec les acteurs locaux et la population. L'élaboration du projet de ville constitue pour la municipalité échirolloise un défi pour quatre raisons :

- elle doit chercher à mieux articuler la politique urbaine communale avec les orientations définies à l'échelon de l'agglomération et de la région urbaine, tant en ce qui concerne l'aménagement du territoire que les stratégies sectorielles (déplacements, habitat, développement social des quartiers) ;
- elle doit renouveler son approche de la participation, car les habitants et les acteurs locaux ont été maintes fois sollicités et qu'il ne faut pas leur donner l'impression que la concertation constitue un processus sans fin qui ne débouche sur jamais rien de concret ;
- ainsi que le recommande la *loi Solidarité et renouvellement urbain*, elle doit rechercher une intégration des actions de mise en valeur de l'environnement (Agenda 21) et des projets d'urbanisme (projets urbains particuliers, projets de ville) dans une stratégie de développement durable ;
- elle doit se doter d'un document permettant un encadrement d'une série de projets particuliers (centre-ville, requalification des quartiers d'habitat social, PIC Urban) qui, pour une partie au moins d'entre eux, sont largement avancés.

2.2.1- La prise en compte des contraintes supracommunales

Lors du lancement du projet de centre-ville d'Echirolles (fin des années 1980), la région urbaine est dotée d'un Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qui a été adopté en 1973 dans un contexte de croissance, tant sur le plan démographique, que sur le plan économique.

²⁸ La région urbaine de Grenoble compte cent cinquante-sept communes contre vingt-sept pour la Métro. L'élaboration et la mise en œuvre du nouveau schéma directeur sont confiées à un syndicat mixte qui regroupe les différents groupements de communes présents dans la région urbaine et le Département

Plus de dix ans après cette approbation, les maires de l'agglomération, comme bon nombre des représentants de l'agence d'urbanisme ou des administrations d'Etat, considèrent que les prévisions à partir desquelles a été élaboré le SDAU sont caduques et que par conséquent ce document d'urbanisme n'a plus beaucoup de raisons d'être. Il existe donc une sorte de consensus tacite pour favoriser un respect un peu flexible des orientations et des prescriptions contenues dans ce document intercommunal d'urbanisme.

Durant la période 1990-2005, l'on assiste à un renforcement de la coopération entre les communes qui composent l'agglomération. La Métro, qui adopte le 1er janvier 2000, le statut de communauté d'agglomération, voit ses compétences s'élargir et, avec l'instauration de la taxe professionnelle unique, dispose d'une autonomie financière accrue. Les municipalités communistes de la première couronne de banlieue (outre Echirolles, Fontaine, Pont-de-Claix et Saint-Martin d'Hères), jusque-là réticentes à l'égard de toute solution institutionnelle qui pouvait laisser penser à l'instauration d'un pouvoir supracommunal, jouent le jeu de la nouvelle structure et leurs élus acceptent des responsabilités importantes dans les instances dirigeantes de la communauté d'agglomération, comme du syndicat mixte qui gère les transports en commun. Dans ce contexte nouveau, il n'est plus question pour la Ville d'Echirolles d'ignorer les orientations prises à l'échelon intercommunal.

Le projet de ville²⁹ affirme la volonté de la Ville de compter dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie urbaine en cours de définition à l'échelle de l'agglomération. Il dresse ensuite une liste des « dossiers de « prospective et de planification »³⁰, dont il doit tenir compte.

- Du Schéma directeur (approuvé en 2000), dont il faut noter ici qu'il ne cite même pas l'existence d'un nouveau centre-ville à Echirolles, le projet de ville retient le fait de considérer l'espace comme un bien rare et la volonté de privilégier la régénération des tissus urbains existants par rapport à de nouvelles extensions de l'urbanisation.
- Du Plan de déplacements urbains (2000), il retient le « concept multimodal » qui prévoit la réalisation d'un anneau périphérique autour d'un centre d'agglomération, où la priorité est donnée aux transports en commun et aux modes doux. Echirolles est plus particulièrement concernée par un pôle d'échange intermodal qui pourrait naître de la proximité de la rocade autoroutière sud, d'une gare de *Lazer*³¹ et d'une station de tramway.
- Du contrat de ville et du Programme local pour l'habitat, il retient la volonté de favoriser une meilleure répartition du logement social entre les communes de l'agglomération et une mixité urbaine.

2.2.2- Renouveler l'approche de la participation

La mise au point du projet de centre-ville a été l'occasion de multiples consultations des habitants et des associations qui les représentent. Ces consultations ont pris la forme de réunions d'informations et du lancement d'un sondage d'opinion, dont la réalisation est confiée à une équipe de l'Institut d'Etudes Politiques. L'objectif du processus de participation est de recueillir les avis de la population sur les projets les concernant.

29 Ce projet de ville fait l'objet d'une première publication en septembre 2003 (Ville d'Echirolles, *Projet de Ville. « Volet urbain »*, document d'étape, 2003, 37 p.) et d'une diffusion à usage du grand public un an plus tard (Ville d'Echirolles, *Projet de Ville. Echirolles concerte son avenir*, 2004, 63 p.).

30 Ville d'Echirolles, *Projet de Ville. Echirolles concerte son avenir*, op. cité, p.12.

31 Nom donné par le Syndicat mixte des transports en commun, par le Département et la Région, au réseau de RER grenoblois.

Mais l'élaboration de ces projets revient aux élus d'une part, aux professionnels de l'urbanisme de l'autre. Il n'y a pas encore association des habitants à la construction d'un diagnostic partagé (ce sont les élus qui ont pris l'initiative de lancer le projet de centre-ville) et l'implication de la population intervient à l'aval et non à l'amont du processus d'élaboration du projet.

Le lancement des premières initiatives de développement durable constitue l'occasion pour la municipalité d'Echirolles de progressivement changer de philosophie en matière de participation. Au début des années 2000, elle prend une série d'initiatives en la matière.

Lors de l'*Agenda 21* (mars 2000 – janvier 2004), l'adjointe à l'environnement et les techniciens du service, qui dépend d'elle, convainquent le reste de la municipalité de l'intérêt d'une démarche de diagnostic partagé. Cette démarche implique l'ensemble des administrations municipales concernées (plus particulièrement celles qui ne sont pas « spécialisées » en matière d'urbanisme ou d'environnement). Cent quarante-quatre actions sont évaluées au vu de critères de développement durable ; trois cent soixante-dix agents municipaux font l'objet d'une formation spécifique, ce qui conduit à « *instaurer une culture et des pratiques de développement durable* » à l'intérieur de l'administration communale.³²

La coordination de ces actions est pilotée par une cellule opérationnelle qui est composée des responsables de services, d'agents municipaux volontaires et de quatre élus. Le lancement de deux enquêtes téléphoniques (printemps 2001), l'une auprès de la population, l'autre auprès des acteurs économiques débouche sur la création d'une instance spécifique de concertation, le *Forum 21*.

Les objectifs de ce groupe de travail sont fixés dans une charte de fonctionnement : « *Le Forum 21 a pour but de réfléchir aux enjeux environnementaux et aux priorités de développement durable que pourrait se fixer la Ville dans la mise en œuvre de ses différentes politiques. Il a compétence pour formuler des diagnostics, des propositions et des recommandations. Ces recommandations seront ensuite soumises à l'arbitrage des élus, à une validation technique, juridique et financière et à une mise en cohérence avec les projets programmés. Les recommandations formulées n'auront pas vocation de contraintes légales pour la municipalité, mais lorsqu'elles auront été validées, elles constitueront des engagements moraux à valeur contractuelle* ». ³³

Les rôles respectifs du forum et des élus sont bien rappelés : l'intervention des habitants est jugée légitime dès l'établissement d'un diagnostic des problèmes à traiter, mais les propositions qu'ils sont amenés à formuler sont confrontées à l'avis et ce sont les élus qui ont le dernier mot. La constitution du *Forum 21* est le fruit de dispositions complexes. Sept cents habitants tirés au sort sont invités à participer à une première réunion avec les représentants des associations et les diverses structures spécialisées dans l'environnement intervenant au niveau de l'agglomération. Sur les mille six cents personnes qui reçoivent un courrier de la Ville, trois cents participent à la réunion de lancement de l'*Agenda 21*. Puis au fil de l'avancement de la démarche, un noyau permanent de cent quatre-vingts personnes en vient à constituer le *Forum 21*. Ce dispositif permet d'impliquer de « *nouvelles têtes* » et de renouveler ainsi les interlocuteurs de la municipalité.

32 Ville d'Echirolles, *Agenda 21. Echirolles concerte son avenir. Du projet à la mise en œuvre : 170 actions pour le développement durable*, mars 2004, p.6.

33 Ville d'Echirolles, *Agenda 21. Echirolles concerte son avenir. Du projet à la mise en œuvre : 170 actions pour le développement durable*, juin 2004, p.13.

Le *Forum 21* s'organise en une série d'ateliers thématiques³⁴ et en réunions plénières, au cours desquelles sont validées les propositions faites en ateliers. Dans ces ateliers, les habitants sont dans un premier temps (réunions de créativité) invités à échanger leurs points de vue sur la situation d'Echirolles au regard du développement durable, dans un deuxième temps (réunion de réactivité) à formuler des propositions permettant de répondre aux problèmes identifiés lors des réunions de créativité. Ce travail de concertation permet de déboucher sur plus de trois cents propositions qui dessinent l'ossature de l'*Agenda 21*.

La relance de la concertation ne concerne pas uniquement les questions environnementales. Les actions de développement social urbain, conduites sur les quartiers ouest de la ville (Cité Viscoise, La Luire), séparés du reste de la ville par l'axe formé par les cours Jean Jaurès et Libération, sont inscrites dans le contrat d'agglomération et le PIC URBAN.³⁵ A cette occasion est créé un *Atelier Public Urbain et Social*, qui cherche à associer les habitants à l'élaboration des projets de requalification et qui dispose de son propre outil de communication : *La lettre de l'APUS*.

De telles initiatives contribuent à diversifier le réseau des partenaires de la municipalité au sein de la population. Ainsi à côté des trois *Comités de concertation de la vie locale*, qui cherchent à assurer une représentation des habitants sur une base territoriale,³⁶ du conseil des anciens et du conseil consultatif des jeunes, le *Forum 21* et l'APUS sont considérés comme les interlocuteurs permanents des élus. Le *Forum 21* a contribué, selon les responsables du service environnement de la Ville d'Echirolles, à faire émerger de nouvelles demandes et à faire adopter des micro-actions au niveau des quartiers. De plus, les habitants membre de ce forum ont « *envahi* » les autres instances de concertation, notamment celles qui ont trait au Plan local d'urbanisme.

L'élaboration du Plan local d'urbanisme est conduite sous la responsabilité d'un groupe de pilotage animé par le responsable des études urbaines à la Direction du développement urbain et de l'architecture. Ce groupe réunit les adjoints concernés (urbanisme et économie, environnement et circulation, habitat), les représentants des services chargés de l'économie, de l'environnement, de la circulation et de l'habitat, l'agence d'urbanisme maître d'œuvre des études, ainsi que l'urbaniste-conseil de la Ville. A ce noyau, s'adjoint de temps à autre des prestataires d'études techniques spécialisés. Quant à l'implication des habitants, deux philosophies semblent se dégager à l'intérieur de ce groupe de pilotage : l'une plaide pour une relance de la concertation en direction des différents partenaires de la municipalité, concertation qui porte à la fois sur le diagnostic et sur le projet ; l'autre veut tenir compte de l'acquis des réflexions menées jusque-là dans le cadre de la démarche centre-ville et de l'*Agenda 21* et défend une concertation sur le seul projet. D'un côté, l'on retrouve des personnes qui pensent que la concertation possède une valeur en soi et qu'elle contribue, quelle que soit la situation, à un enrichissement des projets. De l'autre, l'on a affaire à des personnes qui mettent l'accent sur la nécessité de ne pas repartir de zéro, pour ne pas revenir sur des orientations qui fondent, depuis près de vingt ans, la stratégie communale en matière d'urbanisme. Selon ces dernières, la concertation conduite dans le cadre de l'*Agenda 21* a d'ores et déjà permis d'arriver à un diagnostic de la situation échirolloise autour duquel un consensus s'est établi entre élus, professionnels et habitants. Le choix retenu est fondé sur un compromis entre ces deux approches.

34 Les thèmes jugés prioritaires par les habitants sont au nombre de huit : circulation et déplacements ; qualité de l'air ; aménagement urbain ; risques majeurs ; nuisances sonores ; déchets ; information, communication et citoyenneté ; lien social et solidarité.

35 Programme d'Intérêt Communautaire (2000-2006) financé par l'Union Européenne et géré par la communauté d'agglomération.

36 Il en existe trois correspondant chacun à une partie de la ville. Chaque comité dispose d'un budget propre et peut avoir accès aux pages de *La lettre des CCVL*. Aujourd'hui, au nombre de quatre, ils sont devenus des comités de quartier.

a) Qualifier les habitants

Lors d'une première étape (de septembre à décembre 2004), il s'agit de vérifier que la population partage le diagnostic de la situation communale, mis au point par les élus, les services municipaux et leurs conseils. A cette occasion, les démarches engagées doivent contribuer à doter les habitants d'une qualification dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement. La démarche conduite en association avec des cabinets spécialisés³⁷ porte sur trois thématiques de travail : comprendre comment est faite la ville, se déplacer dans la ville et mixités dans la ville.³⁸ Il est prévu des réunions de travail et entre celles-ci des visites de terrain. Lors de ces visites, des groupes d'une quinzaine d'habitants sont invités à suivre un parcours déterminé a priori et prendre des photos, leur permettant de rendre compte de situations particulières. Ainsi lors d'une visite, visant à mieux comprendre comment est faite la ville, les participants sont invités à décrire les formes urbaines rencontrées, les limites perceptibles entre espace public et espace privé et les transitions. A l'issue de ces parcours, les habitants doivent trier les photos qu'ils souhaitent retenir et leur associer des commentaires écrits. Le cabinet, chargé d'animer ces « *parcours commentés* », rend à la Ville un « *album de visite* », qui comprend photos et citations. Cet album est donc censé retranscrire une perception « au premier degré », qui n'est pas passée par le filtre d'une analyse distanciée.

L'objectif poursuivi dans le cadre d'une telle démarche est d'amener les habitants à dépasser une vision de la ville fondée sur la seule appréhension de la densité, vision qui conduit à assimiler forte densité et immeuble collectif d'un côté, faible densité et maison individuelle de l'autre. Il s'agit donc de favoriser une perception sensible de la diversité des formes urbaines que compte toute commune de banlieue. En effet, au sein de la population, se manifeste un sentiment diffus selon le centre-ville, ce serait « *trop de béton* » et la crainte existe parmi les élus de voir ce sentiment se transformer en refus de toute nouvelle construction. L'objectif des réunions thématiques, comme des parcours commentés, est de contribuer à faire prendre conscience aux habitants que la qualité n'est pas nécessairement incompatible avec des formes urbaines denses. La parole habitante qui ressort de l'« *album de visite* » apparaît plus nuancée et le centre-ville est plutôt vu de manière positive, les quelques opposants se recrutant parmi les riverains. Sur d'autres thématiques, les résultats de la démarche sont moins probants. Ainsi ce sont avant tout des cyclistes qui se mobilisent lors des réunions et des visites ayant trait à la circulation. Ils arrivent en ayant identifié au préalable les problèmes à résoudre et les solutions qu'ils préconisent sont déjà connues des élus et des techniciens.

b) La concertation sur les projets

La deuxième étape de la concertation s'appuie à la fois sur des ateliers qui peuvent soit être thématiques, soit porter sur un quartier particulier (Villages au Nord et à l'Est, Ouest, Villeneuve au sud, Centre). Alors que les premiers permettent de s'adresser à des acteurs rassemblés autour d'une cause particulière (la défense de l'environnement, la promotion des pistes cyclables, l'amélioration des conditions de logement...), les seconds impliquent de manière prioritaire les comités de quartiers, qui sont, ainsi que le rappelle la municipalité³⁹, ouverts à tous. Ces ateliers sont l'occasion d'aborder des questions diverses qui peuvent avoir un caractère général (requalification des voiries, réorganisation de la circulation au profit des modes doux, poursuite du centre-ville) et des projets particuliers qui portent sur des espaces publics ou des réalisations immobilières.

³⁷ Il s'agit de François Pons consultance et de Bazar Urbain.

³⁸ Ville d'Echirolles (DDUA, Pôle Etudes et Projets Urbains), *Cahier des charges pour l'animation de la concertation sur le PLU*, mai 2004.

³⁹ Ville d'Echirolles, *Plan local d'urbanisme. Echirolles concerte son avenir*, 2004.

Le 8 décembre 2001, en présence du maire et des principaux adjoints, sont organisées les premières *Assises d'Echirolles*, qui sont présentées comme la suite logique d'une démarche, dont la participation est la « *clef de voûte* ». Ces assises sont l'occasion de débattre conjointement du projet de ville et des orientations budgétaires qui en découlent. Le maire affirme à cette occasion qu'Echirolles s'est affirmée comme un « *véritable pôle de centralité du Sud de l'agglomération* » et que son développement a été voulu le plus équilibré possible, avec un centre fédérateur en liaison avec les quartiers.⁴⁰ Par la suite, la municipalité organise chaque année de nouvelles assises consacrées à des thèmes variés liés à la gestion communale.

2.2.3- Articuler actions de valorisation de l'environnement et projets d'urbanisme

La *loi Solidarité et renouvellement urbain* incite à une meilleure articulation des objectifs environnementaux et urbanistiques, et ce dans le cadre de l'élaboration du *Projet d'aménagement et de développement durable*. La présence des « Verts » au conseil municipal n'est sans doute pas étrangère à l'émergence des préoccupations environnementales parmi les priorités de la Ville d'Echirolles. Cette nouvelle orientation se traduit dans un premier temps par l'élaboration de l'*Agenda 21*, dans un second temps par l'intégration de ces préoccupations dans le projet de ville, document préliminaire à la mise en œuvre du plan local d'urbanisme.

L'*Agenda 21*, approuvé par délibération du conseil municipal en avril 2002, définit cinq grandes orientations pour les politiques municipales. Ces « *finalités* » se déclinent comme suit :

- « *favoriser un développement respectueux de l'environnement en protégeant le patrimoine naturel et en réduisant les nuisances* » ;
- « *favoriser un usage durable et harmonieux de l'espace* » ;
- « *promouvoir une démarche citoyenne, participative et active* » ;
- « *générer de nouvelles activités économiques et de nouveaux emplois par le développement durable* » ;
- « *favoriser l'équité sociale et renforcer les liens sociaux par le développement durable* ».

L'on retrouve là une déclinaison particulière des fameux quatre piliers (développement économique, solidarité sociale, préservation de l'environnement, participation des habitants) du développement durable présents dans de nombreuses publications et rapports émanant des organisations internationales, de l'Union Européenne ou de différents gouvernements nationaux. La mise en œuvre de ces « *finalités* » passe par l'adoption des onze plans d'actions qui couvrent les différents domaines d'intervention de la municipalité : information et participation ; énergie ; préservation de la ressource en eau ; déchets ; transports et déplacements ; patrimoine naturel et espaces verts ; prévention des risques majeurs ; aménagement urbain ; équité sociale ; solidarité internationale ; économie ; éducation, sports et culture.

Les plans d'actions se présentent comme une liste d'objectifs, à caractère relativement général, sans engagement financiers de la part des éventuels maîtres d'ouvrage que sont non seulement la Ville, quant à elle tenue par un « *engagement moral à valeur contractuelle* », mais aussi la communauté d'agglomération, le Département, la Région, les bailleurs, ou les entreprises privées.

⁴⁰ Ville d'Echirolles, *Les 1ères Assises d'Echirolles. Projet de ville, projet de vie*, 2001.

LE PLAN D' ACTIONS « AMÉNAGEMENT URBAIN »

source : Agenda 21, juin 2004

Plan d'actions	Priorité*	Acteurs concernés
dans le cadre du PLU, étudier les modalités qui permettent de renforcer la mixité des fonctions	6	Ville
étendre la démarche HQE à tous les projets sous maîtrise d'ouvrage publique	6	Ville
proposer un cahier de recommandations relatives à la HQE à tous les promoteurs, architectes et bailleurs qui interviennent sur la ville	6	Ville Tous les maîtres d'ouvrages
réfléchir à la mise en place d'une opération programmée d'amélioration technique des bâtiments ou d'une OPAH, privilégiant les économies d'énergie et les nuisances sonores à l'échelle d'un quartier ou d'une ZAC	6	Ville
veiller à une bonne répartition des logements sociaux	5,5	Ville, bailleurs
veiller à éviter la dégradation du paysage urbain	5,5	
valoriser l'existant ou créer des équipements de loisirs, de sports et de culture, pour répondre aux besoins des nouveaux habitants et faciliter leur accès par tous les usagers	5	Ville
limiter le bruit engendré par les déplacements par des aménagements et de nouvelles réglementations	5	Ville, Conseil Général, DDE
intégrer l'environnement et le développement durable dans les opérations de requalification urbaine	5	Ville, bailleurs sociaux
privilégier les matériaux de construction d'origine locale ou labellisés	5	Ville
requalifier les bâtiments existants pour un meilleur confort et une meilleure gestion des flux (énergie, eau, déchets)	4,5	Ville
réduire l'exposition des bâtiments au bruit	4,5	Tous les maîtres d'ouvrage
préserver et valoriser le patrimoine communal	4,5	Ville, bailleurs, habitants
aménager l'espace urbain de façon à favoriser l'appropriation par les habitants	4,5	Ville
développer les incitations fiscales et financières sur les opérations HQE appliquées aux logements sociaux	4	Etat, Conseil Régional, Conseil Général

* les actions sont notées en fonction de quatre critères (solidarité dans le temps, solidarité dans l'espace, transversalité, principe de précaution) de 1 à 6 (les actions prioritaires sont celles qui ont obtenu la note de 6).

La transcription de ces objectifs dans un éventuel plan d'urbanisme n'est pas chose facile. Tout d'abord, bon nombre d'entre eux ne relèvent pas des compétences de la commune, mais de celles d'autres collectivités territoriales, qui ne se sentent pas nécessairement engagées dans une démarche à caractère communal. Ensuite, ces objectifs relèvent souvent d'autres domaines que l'urbanisme et ne peuvent être intégrés dans un document qui ne relève que de l'application du seul Code de l'Urbanisme. Nous allons illustrer ce dernier point en passant en revue les plans d'actions de l'*Agenda 21* qui ont trait à l'aménagement urbain, au patrimoine et aux espaces verts et enfin aux déplacements.

En ce qui concerne l'aménagement urbain, l'essentiel des préconisations retenues a trait à la mise en œuvre de démarches Haute Qualité Environnementale (HQE) à l'occasion des projets de constructions neuves ou de renouvellement urbain, dont l'initiative revient à la Ville. Or de tels objectifs relèvent du Code de l'Habitation et il est pratiquement impossible de les retranscrire dans un règlement de Plan local d'urbanisme. La poursuite de tels objectifs est par contre possible dans le cadre des projets urbains opérationnels. Elle est systématiquement mise en œuvre dans le cadre des Zones d'aménagement concerté les plus récentes (ZAC Centre 2) liées au projet de centre-ville. Elle s'applique à la fois à l'aménagement des espaces extérieurs et aux constructions. Les autres préconisations (renforcer la mixité des fonctions, veiller à une bonne répartition des logements sociaux, éviter la dégradation du paysage urbain) ne constituent pas des indications directement utilisables dans le Plan local d'urbanisme. Elles doivent nécessairement être retravaillées en tenant compte des contraintes propres au territoire échirollois, à la situation du parc de logements, à sa population et à ses activités économiques.

En ce qui concerne le patrimoine et les espaces verts, les préconisations de l'*Agenda 21* portent presque exclusivement sur la gestion des espaces verts. Il s'agit pour l'essentiel de promouvoir une gestion différenciée de ces espaces, mieux à même de limiter les rejets dans les milieux naturels, d'économiser l'eau et de prendre appui sur les cycles biologiques de croissance des végétaux. Cette modalité d'entretien est souvent mal perçue par la population qui y voit le signe d'un abandon des espaces verts. L'*Agenda 21* préconise une série d'actions complémentaires de sensibilisation et d'éducation. Il ne dit par contre pas grand chose sur la manière de traiter des espaces naturels dans le Plan local d'urbanisme. Faut-il privilégier une attitude de préservation et de protection, aboutissant à multiplier les taches soumises à protection à l'intérieur du territoire communal ? Faut-il au contraire soutenir une démarche plus dynamique visant à la constitution d'un véritable réseau des espaces naturels (un système du vert), à même d'une part de favoriser la circulation des espèces animales et végétales, d'autre part de donner de la cohérence à un territoire composé pour l'essentiel de fragments urbains, entretenant peu de liens les uns avec les autres ?

En matière de circulation et de déplacements, l'*Agenda 21* formule une série de propositions qui renvoient aux champs de compétences de la communauté d'agglomération et du syndicat mixte des transports en commun : amélioration de l'attractivité des transports en commun, rendre le réseau accessible aux personnes à mobilité réduite, compléter le réseau des pistes cyclables, développer la location de vélos... Les autres préconisations (rationaliser les besoins de déplacement en privilégiant une mixité fonctionnelle, concevoir en même temps politique de déplacement et politique d'urbanisme) sont trop générales pour être retranscrites directement dans le Plan local d'urbanisme. Mais à la différence des autres plans d'actions de l'*Agenda 21*, le plan « *transports alternatifs à la voiture et mobilité* » est

LE PLAN D' ACTIONS « PRÉSERVATION DU PATRIMOINE NATUREL ET DES ESPACES VERTS »

source : Agenda 21, juin 2004

Plan d'actions	Priorité*	Acteurs concernés
limiter la pollution du milieu naturel dans la gestion des espaces verts	6	Ville, tous les propriétaires publics et privés
avoir recours à des entreprises d'insertion pour les chantiers d'espaces verts	6	Ville
poursuivre le travail avec les écoles sur la gestion des espaces verts dans le cadre des programmes d'éducation à l'environnement	6	Ville
poursuivre les économies d'eau potable pour l'arrosage	5,5	Ville, tous les propriétaires publics et privés
privilégier les espèces végétales peu exigeantes en entretien	5	Ville, tous les propriétaires publics et privés
promouvoir l'usage d'essences variées et adaptées au climat	5	Ville, tous les propriétaires publics et privés
réfléchir au développement et à la gestion des jardins familiaux	5	Ville, bailleurs, associations spécialisées
prévoir une traduction du Plan Vert en objectifs opérationnels et en recommandations pratiques	4,5	Ville
préserver le patrimoine végétal	4	Ville, tous les propriétaires publics et privés
mieux faire connaître et promouvoir la politique de gestion raisonnée des espaces verts	4	Ville
veiller à ce que les espaces verts remplissent leur fonction de détente et de loisirs	4	Ville
prendre en compte le paysage dans la conception des espaces verts	4	Ville Tous maîtres d'ouvrage
concerter avec les habitants lors de la conception des espaces verts et, une fois l'aménagement réalisé, sur la politique de gestion	4	Ville
développer des microprojets de participation de la population aux travaux de création et d'entretien	4	Ville, bailleurs, associations spécialisées
prendre en compte la lutte contre la pollution urbaine lors de la conception et de l'aménagement des espaces verts	3,5	Ville, tous les propriétaires publics et privés
aménager des lieux de jardinage pour permettre d'organiser des séances d'éducation du public	2	Ville

* les actions sont notées en fonction de quatre critères (solidarité dans le temps, solidarité dans l'espace, transversalité, principe de précaution) de 1 à 6 (les actions prioritaires sont celles qui ont obtenu la note de 6).

complété par la mise à l'étude par le conseil municipal en décembre 2003 d'un Plan local de déplacements⁴¹, doit préciser les modalités d'application du Plan de déplacements urbains, approuvé par la communauté d'agglomération. La Ville d'Echirolles déclare faire sienne la perspective d'instaurer un nouvel équilibre modal pour diminuer la part des déplacements en voiture particulière au profit des modes alternatifs que sont les transports collectifs, la marche à pied, le vélo et le covoiturage.

Le Plan local de déplacements approfondit le diagnostic établi par le Plan de déplacements urbains et fait le constat que le taux de motorisation est plus élevé⁴² à Echirolles que dans l'agglomération et que la part des déplacements en voiture et en transports collectifs y est plus importante⁴³. La recherche d'un nouvel équilibre modal passe par une stratégie globale qui porte à la fois sur le développement des modes alternatifs, la réorganisation et sur le stationnement.

1) Le Plan local de déplacements, constatant que le niveau de l'offre de transports en commun est satisfaisant sur Echirolles (commune traversée par une ligne de tramway et desservie par le réseau de *Laser*), émet une série de proposition visant à améliorer le fonctionnement du service aux usagers.

2) Il prend acte de la volonté de la communauté d'agglomération de mettre en place un véritable réseau de pistes cyclables et, pour en accélérer la mise en œuvre, propose que la commune prenne en charge la réalisation de tronçons complémentaires à ceux qui sont financés par la Métro.

3) Autant le Plan local de déplacement se contente de reprendre à son compte les objectifs fixés par le Plan de déplacements urbains en matière de développement des modes alternatifs, autant il innove dans les solutions qu'il retient pour la réorganisation du réseau de voirie. Il critique à demi-mot le concept d'organisation en marguerite, proposé par le Plan de déplacements urbains, car celui-ci ne favorise pas les échanges entre les différents quartiers et ne garantit pas une bonne irrigation du territoire. L'organisation du système viaire doit favoriser les relations entre des quartiers, qui sont assimilés à des « *cellules poreuses* » et il convient de renforcer hiérarchie entre les différentes voies qui le composent⁴⁴.

- Trois voies primaires d'agglomération sillonnent le territoire échirollois : un axe est-ouest, la rocade sud, et deux axes nord/sud, l'autoroute A48, qui longe le Drac, et l'avenue Général De Gaulle - 8 mai 1945 - Etats Généraux, empruntée dans une partie de sa longueur par le tramway.

- Les voies secondaires assurent les liaisons entre quartiers, notamment les liaisons est-ouest. Elles accueillent donc de la circulation automobile, mais la vitesse doit être modérée et en toute circonstance ne doit jamais dépasser 50 km/h.

41 Ville d'Echirolles, *Plan local de déplacements (PLD)*, 2003, 34 p.

42 Le pourcentage des ménages ayant une voiture est de 54% à Echirolles (51% dans l'agglomération) et celui des ménages ayant deux voitures ou plus de 27% (25% dans l'agglomération). Ces différences s'expliquent pour l'essentiel par le fait que 33% des ménages résidant à Grenoble n'ont pas de voiture.

43 La part de la voiture dans les déplacements domicile-travail s'élève à 66% à Echirolles (63% dans l'agglomération) et celle des transports collectifs à 14% (11% dans l'agglomération)

44 *Plan local de déplacements (PLD)*, op. cité, p 14.

LE PLAN D' ACTIONS « TRANSPORTS ALTERNATIFS À LA VOITURE ET MOBILITÉ »

source : Agenda 21, juin 2004

Plan d'actions	Priorité*	Acteurs concernés
rationaliser les besoins de déplacements en privilégiant la mixité des fonctions	6	Ville
concevoir les politiques de déplacements en même temps que les politiques d'aménagement urbain	6	Ville, Métro
améliorer l'attractivité (vitesse, confort, accès, liaison...) des transports en commun sur Echirolles et l'agglomération	6	SMTC, RFF, Ville
rendre l'ensemble du réseau accessible aux personnes à mobilité réduite	6	SMTC
favoriser l'accessibilité financière des transports en commun	6	SMTC
poursuivre le développement du réseau de pistes cyclables	6	Ville, Métro
conforter le Plan de déplacements d'entreprise de la Ville d'Echirolles	6	Ville
renforcer l'entretien et la sécurité des pistes cyclables	5,5	Ville
développer des locaux et des stationnements sécurisés pour les deux roues	5,5	Tous les maîtres d'ouvrage
créer des aménagements pour limiter la vitesse de circulation et protéger les piétons	5,5	Ville
encourager la Métro à développer son projet de location de vélos	5	Métro
associer les habitants à la mise en œuvre de plan local de déplacements	5	Ville
informer les habitants sur les relations entre les modes de déplacements et la qualité de l'air	4,5	Ville, ASCOPARG et habitants
concevoir et entretenir des trottoirs adaptés aux déplacements de personnes à mobilité réduite	4	Ville
limiter les déplacements inutiles	4	Ville, habitants, entreprises
demander l'instauration de la circulation alternée et de la gratuité des transports en commun, dès que le premier seuil d'alerte à la pollution est atteint	4	Ville, Préfecture
améliorer l'information sur la qualité de l'air	4	ASCOPARG, Ville, associations
rationaliser le stationnement	3,5	Ville, entreprises
limiter la vitesse à 90 km/h sur toutes les voiries d'agglomération	3,5	Métro, Préfecture
informer sur les rejets atmosphériques industriels	3,5	ASCOPARG, DRIRE, Ville
renforcer l'information sur les voies autres que la rocade et les autoroutes	3	Ville, habitants
faire respecter la réglementation routière	3	Ville, police nationale

* les actions sont notées en fonction de quatre critères (solidarité dans le temps, solidarité dans l'espace, transversalité, principe de précaution) de 1 à 6 (les actions prioritaires sont celles qui ont obtenu la note de 6).

« Pour des raisons de sécurité, les différents modes sont séparés (larges trottoirs, bandes cyclables, stationnement précisément délimité), mais le traitement de l'espace affiche le caractère urbain de la voirie : multifonctionnalité, emprise réduite des voies (trois mètres) et des carrefours, vitesse réduite »⁴⁵.

- Les voies tertiaires assurent la seule desserte des habitations riveraines. Conformément aux recommandations exprimées par différents guides du CERTU (ministère de l'Équipement), elles sont traitées en « zone 30 » avec des entrées et des sorties identifiées, la priorité à droite à tous les carrefours, une absence de marquage au sol, la présence de cycles à contresens lorsque sont instaurés des sens uniques pour les voitures.

4) En matière de stationnement, le Plan local de déplacements constate que globalement l'offre est en adéquation avec la demande, bien qu'il existe quelques zones de tension, à proximité des équipements qui ont une aire d'influence à l'échelle de l'agglomération. C'est le cas dans le secteur de la salle des Congrès (Alpexpo) et dans le centre-ville, le soir, lorsque fonctionne à plein régime le multiplex et le bowling. Le Plan local de déplacements recherche une meilleure adéquation entre la priorité accordée aux modes alternatifs et la politique de stationnement. Il convient donc de ne pas favoriser l'accès en voiture aux pôles de bureaux et aux parcs d'activités. Les normes de stationnement du futur Plan local d'urbanisme doivent être révisées : une obligation minimale sera définie, mais le seuil sera plus bas que celui qui est imposé dans l'actuel Plan d'occupation des sols ; un plafond maximal à ne pas dépasser sera par ailleurs fixé ; la construction de garages à vélo sera obligatoire ; ces normes seront modulées en fonction de la proximité de lignes lourdes de transports en commun (tramway, Lazer).

5) A la suite du PDU, le Plan local de déplacements retient deux pôles d'intermodalité : l'un au sud du territoire échirollois sur la commune de Pont-de-Claix, l'autre au nord, au carrefour entre la rocade sud, la voie ferrée et la ligne de tramway. Ces pôles peuvent devenir les supports de projets urbains particuliers à l'échelle de l'agglomération.

Le Plan local de déplacements contient donc toute une série d'orientations et de projets qui peuvent facilement être intégrés dans le Plan local d'urbanisme : organisation du système viaire et caractérisation des différents éléments qui composent les voies de desserte, les rues assurant la liaison entre les quartiers et les axes primaires ; normes de stationnement ; pôle d'intermodalité. Alors que l'articulation entre *Agenda 21* et Plan local d'urbanisme implique une retranscription des objectifs stratégiques définis en matière d'aménagement urbain ou de protection du patrimoine naturel et culturel, la relation est directe entre Plan local de déplacements et Plan local d'urbanisme.

2.2.4- Encadrer les projets urbains en cours

Le projet de ville est présenté comme un document préparatoire à l'élaboration du Plan local d'urbanisme. C'est une sorte de Projet d'aménagement et de développement durable avant la lettre. Son objet est donc d'encadrer les projets opérationnels qui portent sur des fragments particuliers du territoire. Ces projets urbains doivent en effet être l'occasion privilégiée pour mettre en œuvre les orientations définies dans le cadre du projet de ville.

⁴⁵ Plan local de déplacements (PLD), op. cité, p 14.

La poursuite du centre-ville est définie comme une étape importante de la mise en œuvre du projet de ville et la requalification des quartiers ouest comme une application sectorielle de la priorité accordée au renouvellement urbain.

a) La poursuite du centre-ville

« *Le projet de centre-ville est le majeur des engagements de la commune pour les années 1990. Il ne doit pas être simplement un projet d'urbanisme, mais devenir un véritable projet de ville* ». ⁴⁶ Le 15 octobre 1991, lorsqu'il adopte la charte d'objectifs qui accompagne le schéma de structures du centre-ville, le conseil municipal d'Echirolles affirme que ce projet particulier constitue un levier privilégié pour mener à terme une réorganisation globale du tissu urbain fragmenté qui caractérise cette commune de banlieue. La réalisation du centre-ville a été l'occasion de valider un parti d'aménagement qui part de la détermination du tracé des rues et des places, pour arriver à la définition des îlots dans lesquels viennent s'inscrire des bâtiments ou des espaces verts. A partir de là, se diffuse chez les élus, comme à l'intérieur de l'administration de l'urbanisme, une culture urbaine, qui met l'accent sur le rôle prépondérant du tracé des espaces publics dans la mise en cohérence des tissus urbains. Le projet de ville revient sur ce point. « *Le projet urbain est fondé sur une règle simple et qui a fait ses preuves. Il s'agit de retrouver la règle d'urbanisme traditionnelle : l'alignement formalisé dans le plan d'ordonnancement qui gère le dessin de l'espace public et sa limite avec l'espace privé* » ⁴⁷.

Le nouveau centre apparaît dans ce contexte comme une sorte de préfiguration de ce que sera Echirolles quand sera mis en œuvre l'ensemble des actions prévues dans le cadre du projet de ville. Les principes définis à l'occasion du schéma de structures du centre-ville doivent être appliqués sur l'ensemble du territoire et le centre-ville est amené à s'étendre sur ses franges en direction du nord (projet de système d'échanges intermodal au niveau de la rocade).

b) La requalification des quartiers ouest

Depuis le début des années 1980, la municipalité d'Echirolles mène une action de réhabilitation de ses logements HLM puis de développement social des quartiers. Elle obtient des financements dans le cadre de la plupart des dispositifs instaurés par l'Etat : Habitat et vie sociale (Village 2), Développement social des quartiers et contrat de ville (Villeneuve). Les actions engagées à cette occasion ont parfois contribué à la restructuration et à la requalification des voiries : l'implantation du tramway s'accompagne d'une démolition des buttes qui séparaient les quartiers de la Villeneuve (Essarts et Surieux) de la voie et de la création d'une place à proximité de la salle à vocation multiple de La Butte.

Plus récemment, la municipalité fait inscrire une série de projets concernant les quartiers ouest dans le contrat de ville, signé pour 2000-2006 entre l'Etat et la communauté d'agglomération, comme dans le PIC URBAN qui mobilise, quant à lui, des crédits de l'Union Européenne. Les actions prévues dans le cadre de ces procédures sont classées parmi les priorités du projet de ville. Elles visent à améliorer l'insertion de ces quartiers dans l'agglomération en valorisant une succession d'espaces de qualité, au premier rang desquels il faut citer le Parc Ouest. Des projets de résidentialisation sont envisagés pour la cité ouvrière de la Viscose (appelée à se transformer en « *citée verte* ») et l'ensemble de La Luire.

⁴⁶ Plaquette d'information sur le centre-ville éditée par la Ville d'Echirolles et intitulée *Mode de ville*.

⁴⁷ Ville d'Echirolles, *Projet de Ville*. « *Volet urbain* », document d'étape, 2003, p 3.

LE SYSTÈME DES DÉPLACEMENTS

source : *Projet de ville, 2004*



Le réseau cyclable

- Aménagements existants
- - - Projets d'aménagements d'agglomération
- - - Autres aménagements à créer



Principes de hiérarchisation de la voirie

- Voies rapides urbaines
- - - Voies primaires
- Voies secondaires/liaisons interquartiers
- Desserte locale (zone 30)

2.3 - ORIENTATIONS ET CONTENU DU PROJET DE VILLE

Le projet de ville ne se veut pas uniquement un document politique qui fixe les orientations de développement à moyen terme de la commune. Il n'est pas non plus un simple collage de projets urbains particuliers. Il fixe de grands principes d'organisation spatiale, qui doivent conduire les interventions de requalification urbaine, dont l'initiative peut relever des collectivités publiques ou du secteur privé. Ces principes sont au nombre de six :

- la promotion d'un « *urbanisme de continuités* » et la recherche de la mixité fonctionnelle et sociale ;
- la mise en place d'un maillage du territoire et la création de « *véritables rues* » en s'appuyant sur les qualités de l'espace et l'architecture du bâti ;
- la constitution d'un tissu urbain attractif autant pour l'habitat que pour les activités économiques ;
- la densification du bâti le long des axes lourds de transports en commun ;
- la préservation des espaces naturels ;
- la prise en compte du paysage, notamment du paysage lointain dans les projets.⁴⁸

La mise en œuvre de ces principes passent par des actions qui concernent l'ensemble du territoire communal (actions qui sont regroupées sous le titre « *diriger le renouvellement urbain* ») et des projets particuliers jugés structurants.

2.3.1- Diriger le renouvellement urbain

Echirolles est, si l'on prend en compte les projets en cours, pratiquement totalement urbanisée. La commune doit faire face au passage d'une politique d'extension à une stratégie de renouvellement urbain. S'ouvre par conséquent, une période de l'histoire de la ville au cours de laquelle tendent à prédominer des interventions et des projets ponctuels dont l'initiative revient à une diversité d'acteurs publics et privés. La Ville doit s'interroger sur les moyens de « diriger » le développement et sur les champs privilégiés de son intervention. Le projet de ville privilégie deux directions d'action : la mise en place d'un système hiérarchisé de voiries et la constitution progressive d'une trame verte.

a) Un système hiérarchisé de voirie

Le projet de ville reprend les préconisations contenues dans le Plan local de déplacements, notamment celles qui ont trait à la hiérarchisation du réseau viaire. Le système de voiries est composé de :

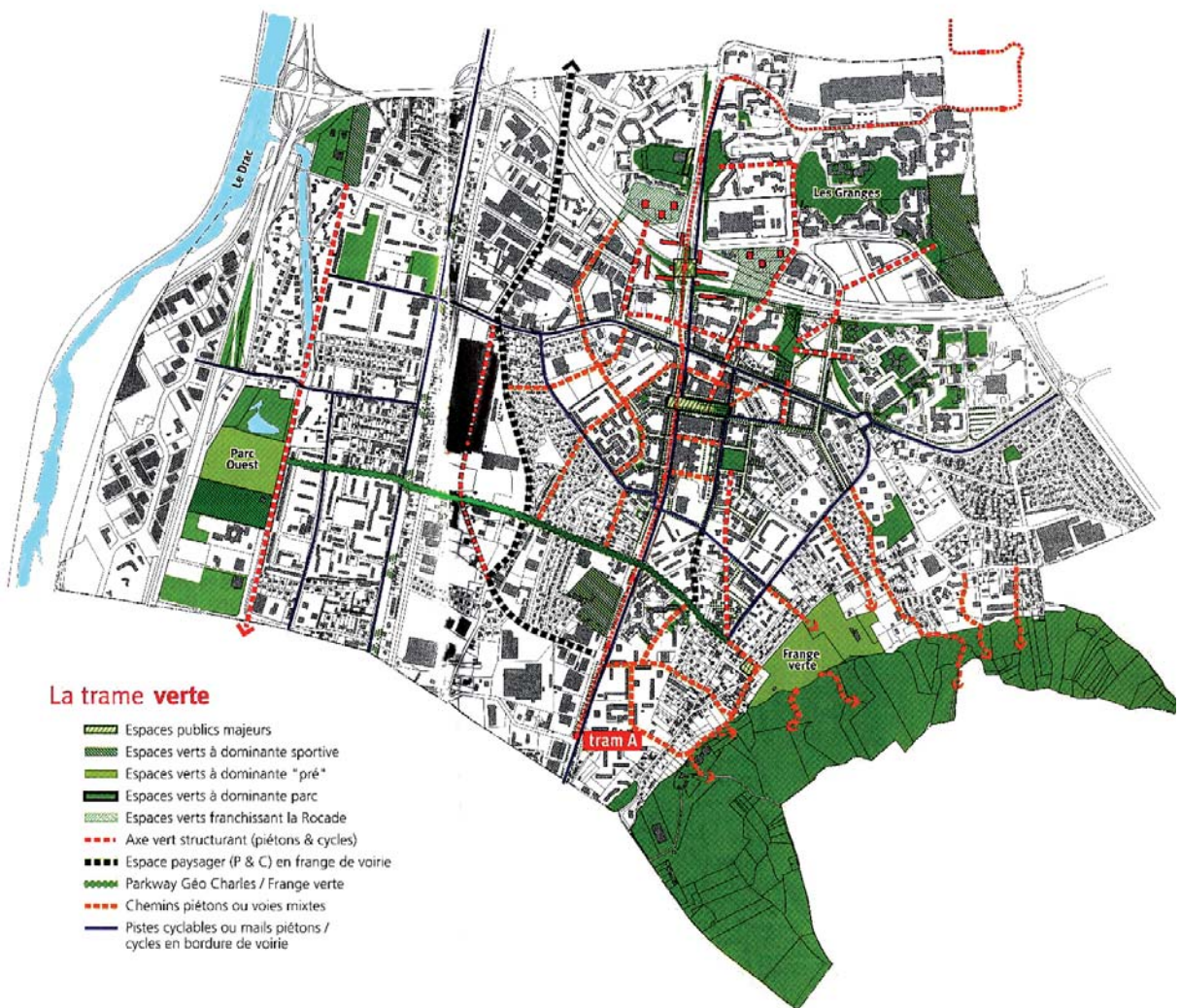
- de voies à caractère supracommunal (rocade sud, autoroute A48, axe Lesdiguières) ;
- de deux avenues (une nord-sud et une est-ouest) ;
- de boulevards ;
- de rues assurant les liaisons entre les quartiers (maillage communal) ;
- de voies permettant la desserte de proximité (maillage de proximité, cours urbaines).

Les voies constituent les espaces publics principaux d'Echirolles et l'usage automobile y est prédominant.

⁴⁸ Projet de Ville. *Echirolles concerte son avenir*, op. cité, pp 7-9.

LA TRAME VERTE

source : *Projet de ville, 2004*



L'objectif est d'une part de qualifier les voies en tenant compte de leur rôle dans le système, d'autre part de favoriser un « *partage* » de la voirie de manière à favoriser leur usage par les piétons et les deux roues. Il faut favoriser l'insertion urbaine des grandes voiries d'agglomération, créer des avenues et des boulevards et faire des autres voies des « *espaces urbains mixtes, aménagés de façon à accueillir toutes les catégories d'usagers : piétons, cycles, transports en commun, voitures particulières, riverains* »⁴⁹.

La requalification du système de voiries est perçue comme un instrument de transformations des tissus urbains existants et c'est pour cette raison, qu'il faut réfléchir au contenu des règles d'implantation des constructions (alignement) qui seront adoptées dans le plan local d'urbanisme. Enfin, l'ensemble de ces interventions doivent contribuer à un véritable maillage du territoire, ce qui peut passer par l'instauration d'emplacements réservés dans le cas où s'avère nécessaire la suppression des situations d'impasses ou de culs-de-sac.

b) La constitution d'une « *trame verte* »

Si la qualification du système de voirie et la lisibilité des espaces publics sont des thèmes, dont l'importance est déjà soulignée lors de la mise en œuvre du centre-ville, la thématique de la « *trame verte* » apparaît seulement à l'occasion du projet de ville. Jusque-là, la stratégie municipale était de doter les différents quartiers d'un minimum d'espaces verts et, dans le centre-ville, il est fait référence à la création de squares. Les réflexions menées lors de l'*Agenda 21* ont sans doute amené élus et professionnels municipaux à réorienter leur stratégie.

Il existe en effet une demande de la population : les espaces naturels, dont la présence est limitée sur le territoire communal, sont considérés comme un patrimoine à défendre, car ils contribuent à réduire les nuisances, réelles ou imaginaires, attribuées au « *béton* ». Le traitement des espaces verts peut devenir un vecteur particulièrement intéressant de requalification urbaine. Il faut pour cela mettre en place une « *trame verte* » qui « *cherche à relier par des espaces destinés aux piétons et aux cycles, les principaux espaces verts collectifs* »⁵⁰.

Parmi les actions prévues, des cheminements piétonniers permettent depuis divers quartiers d'accéder au parc urbain dit de la « *frange verte* », et de là au plateau de Champagnier et la création d'un parkway devrait permettre une liaison entre le parc ouest et la frange verte. L'accent est par ailleurs mis sur la nécessité d'un traitement paysager des franges d'une partie des grands axes de voirie.

La création de la trame verte peut contribuer à cicatrifier les coupures qui séparent les différents fragments urbains qui constituent le territoire échirollois. A un niveau plus local, la végétation présente dans les innombrables interstices qui existent entre les constructions peut donner naissance à une maille verte, indépendante de la maille viaire, mais qui peut elle aussi avoir des effets structurants sur les tissus urbains. Cet objectif de préservation du patrimoine végétal est affiché avec plus de précision par le Plan local d'urbanisme. Dans la carte de synthèse du Projet d'aménagement et de développement durable, est esquissée une trame verte qui comprend non seulement l'aménagement en parkway de l'avenue Manouchian, mais aussi une continuité verte entre les parcs situés dans la partie est du territoire communal.

49 Projet de Ville. *Echirolles concerte son avenir*, op. cité, p. 51.

50 Projet de Ville. *Echirolles concerte son avenir*, op. cité, p. 53.

LE RENOUVELLEMENT DES QUARTIERS OUEST

source : *Projet de ville, 2004*

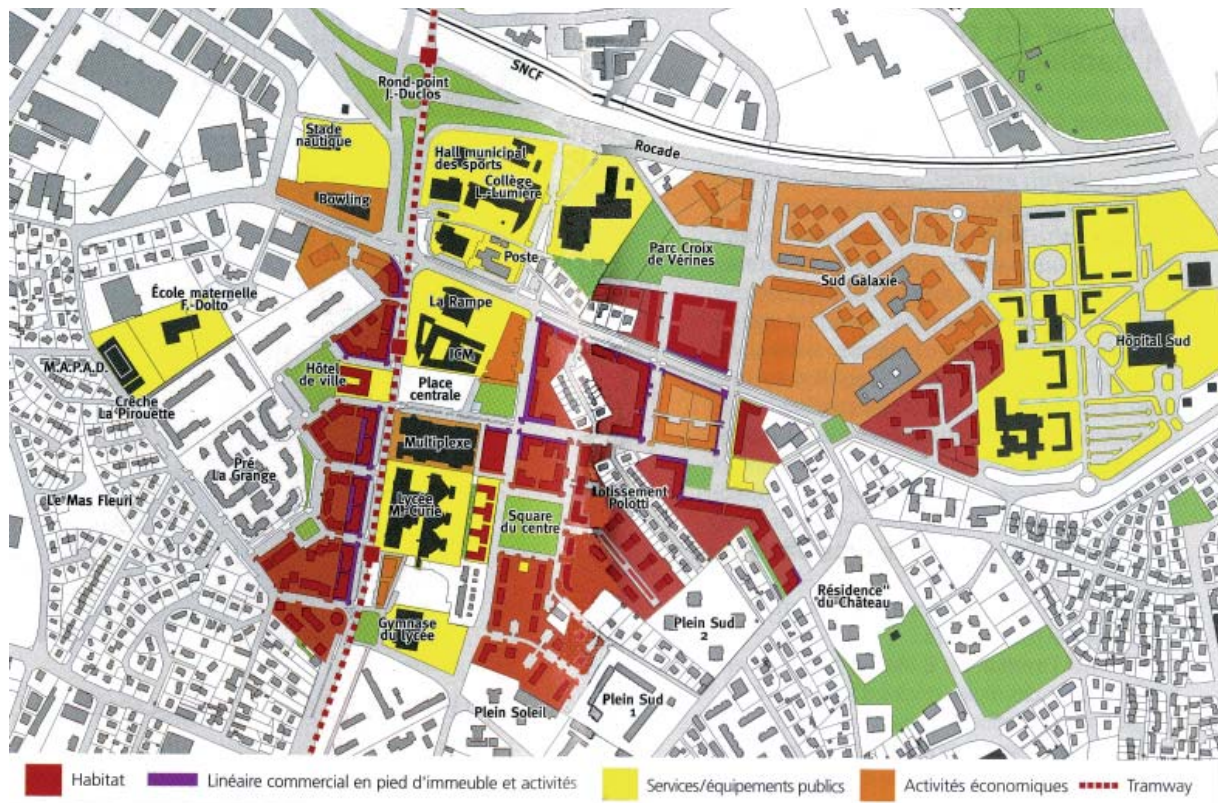
Quartier Ouest programme de rénovation urbaine

- | | |
|---|---|
| ■ Constructions de logements | ■ Circulations piétons cyclistes |
| ■ Equipements neufs ou réaménagés | ■ Places traversantes |
| ■ Espaces verts | ■ Constructions de logements en projet |
| ■ Terrains de sports | ■ Activités nouvelles en projet |



LE CENTRE VILLE - ÉTAT ACTUEL

source : *Projet de ville, 2004*



2.3.2- Un ensemble de projets structurants

Les interventions sur le système de mobilité et sur la trame viaire doivent s'échelonner dans le temps, au gré d'une succession d'aménagements ponctuels. Elles n'auront un effet cumulatif que si la municipalité et l'administration communale manifestent une attention permanente quant à la mise en œuvre des objectifs fixés dans le cadre du projet de ville. Elle relève donc d'une action patiente, n'ayant bien souvent aucun caractère spectaculaire, qui produit des effets qu'au bout d'un certain laps de temps. Le projet de ville insiste sur l'intérêt qu'il y a à mener à terme les deux grands projets opérationnels en cours : la requalification des quartiers ouest et le centre-ville, auquel un prolongement direct est trouvé sous l'intitulé « *exploiter les franges urbaines* ».

a) Le renouvellement des quartiers ouest

L'objectif du projet de ville est de favoriser un désenclavement de ces quartiers séparés de l'agglomération par l'axe Lesdiguières et par un canal de dérivation EDF. Cet enclavement géographique s'accompagne d'une spécialisation sociale, car à l'intérieur du parc de logements, domine l'habitat social, sous des formes diverses (ancienne cité ouvrière, ensembles de barres et de tours).

Un programme de rénovation urbaine est défini qui porte à la fois sur la réalisation de nouveaux logements et d'équipements, la restructuration des espaces verts et la requalification des espaces publics. Ainsi dans le prolongement du PIC URBAN, sont proposées :

- la résidentialisation du quartier de la Luire (composé de barres et de tours) par création de nouvelles voies publiques (avec passages réservés pour les piétons et les cycles), démolitions et construction de nouveaux logements ;
- la poursuite des actions de requalification de la Cité de la Viscoise, avec notamment l'amélioration de l'espace public ;
- la mise en relation des espaces verts existants, afin de créer un « *grand parc* » allant de Grenoble à Pont-de-Claix ;
- la mise en place d'un réseau de pistes cyclables.

Ce programme de rénovation urbaine regroupe pour l'essentiel des actions qui relèvent de l'initiative publique et qui ont, d'ores et déjà fait l'objet d'une mise en œuvre au moins partielle.

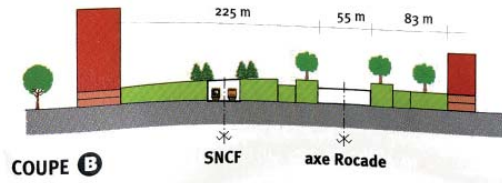
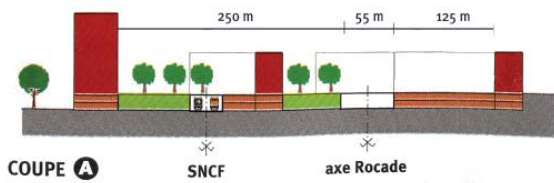
b) La poursuite du centre-ville

Plus encore que le projet de requalification urbaine des quartiers ouest, le centre-ville est depuis plus de dix années entré dans une phase opérationnelle. Deux Zones d'aménagement concerté (*Porte Sud et Centre*) sont pratiquement achevées. Elles avaient comme objectif principal la mise en place de l'ossature du projet urbain, à savoir la constitution des espaces publics majeurs et leur raccordement au tissu urbain existant (quartiers avoisinants et grands axes de circulation).

La Zone d'aménagement concerté Centre 2 et, dans une moindre mesure, l'opération *D'Estienne d'Orves*, concédée à un aménageur privé, constituent l'occasion de mieux prendre en compte les enjeux d'agglomération, notamment ceux qui ont trait au développement

L'EXPLOITATION DES « FRANGES URBAINES »

source : *Projet de ville, 2004*



durable. La ZAC *Centre 2* est en contact direct avec la rocade Sud et le schéma directeur du centre-ville doit tenir compte du devenir de l'échangeur Jacques Duclos comme de la gare *Lazer* et de la station de tramway, installées à proximité. Les contraintes de stationnement et la réalisation des accès aux différentes constructions prévues tiennent compte de la priorité donnée aux transports en commun comme aux modes doux, tant dans le plan de déplacements urbains (de l'agglomération) que dans le plan local de déplacements (de la commune). Enfin, conformément aux engagements pris lors de l'adoption par la municipalité de l'Agenda 21 (action 117 intitulée « *étendre la démarche HQE à tous les projets sous maîtrise d'ouvrage de la ville* »), un cahier des charge impose aux constructeurs de respecter vingt-deux cibles de Haute Qualité Environnementale, cibles qui ont trait à l'énergie, aux déchets, à la gestion économe de l'eau, à la qualité des matériaux de construction, aux espaces verts, à l'exposition au bruit des constructions et à l'accessibilité⁵¹.

c) L'exploitation des « *franges urbaines* »

Le territoire de la commune d'Echirolles est depuis l'installation d'abord de la voie ferrée qui relie Chambéry à Grenoble, puis de la rocade autoroutière coupée en deux : au nord les quartiers d'habitat social et un centre commercial, au sud un ensemble diversifié de quartiers (ensemble de logements collectifs, lotissements de maisons individuelles) et de zones d'activités économiques. L'extension du centre-ville d'Echirolles butte sur cette barrière d'infrastructures. Le projet de ville propose la mise en place au croisement de trois grandes infrastructures de déplacements que sont la rocade Sud, la voie ferrée et la ligne A de tramway, d'un grand système intermodal qui associerait la gare *Lazer* (mise en service depuis 2004), une nouvelle station de tramway, un parking relais directement accessible depuis l'autoroute. La réalisation de cette plateforme serait l'occasion de couvrir la rocade sud. Le financement d'un projet aussi ambitieux passe non seulement par la mobilisation des collectivités publiques (Etat, Région, Département, communauté d'agglomération), mais aussi par un partenariat avec des investisseurs privés. La plateforme multimodale doit être soutenue par la réalisation d'un projet immobilier associant bureaux et services. Une esquisse de schéma de structure est proposée qui reprend les principes à l'œuvre pour le centre-ville : réalisation d'îlots ouverts ou fermés, imposition de règles ayant trait à l'alignement des futurs constructions.

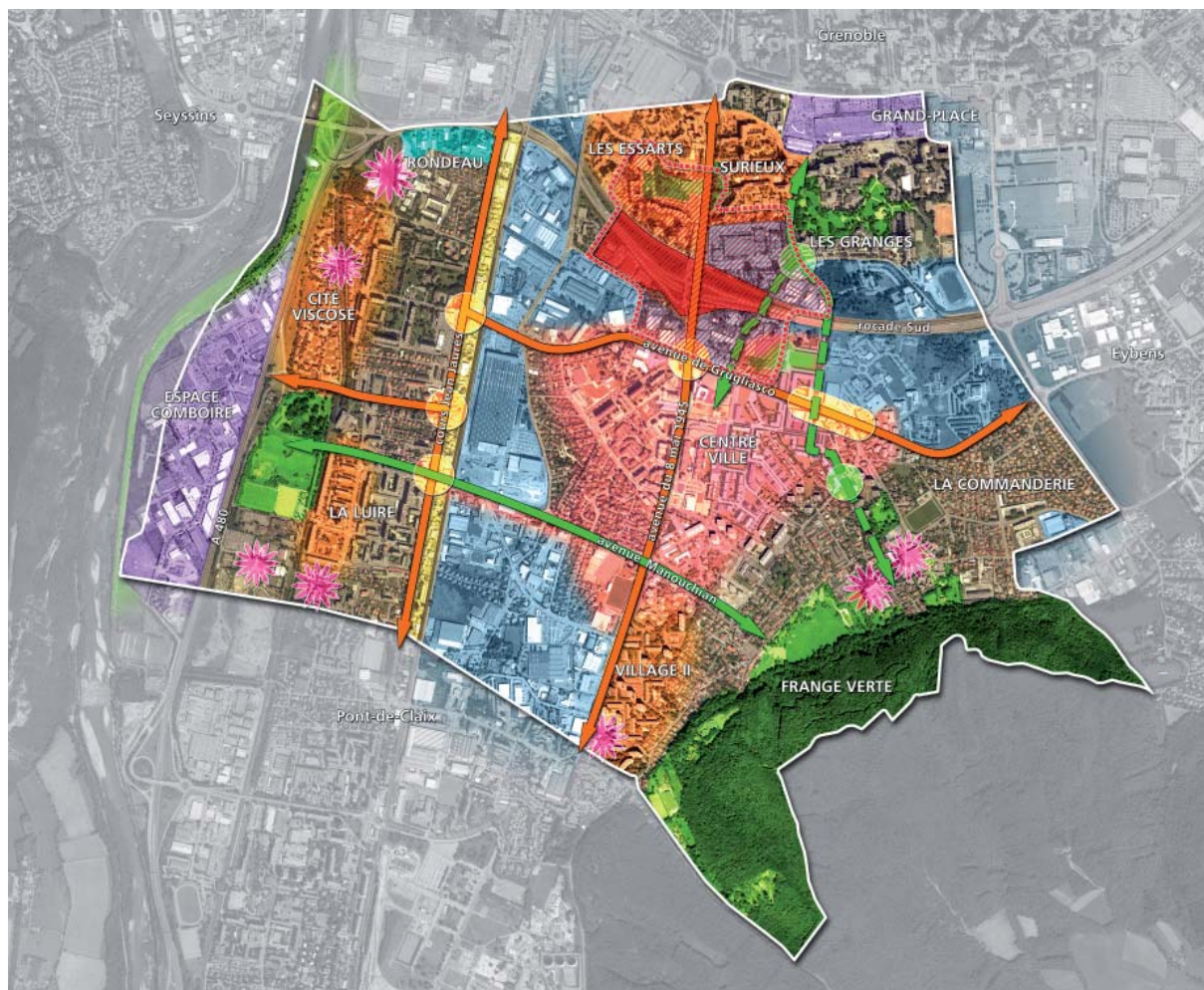
L'aménagement de ce système intermodal répond à une volonté de développer de nouvelles opérations en créant du sol constructible, là où les grandes infrastructures ont produit des franges urbaines sous-utilisées à cause des nuisances liées au trafic. L'objectif est aussi de favoriser une requalification des secteurs proches (zones d'activités anciennes, groupes de tours) et de contribuer à la constitution autour du centre-ville d'Echirolles d'une centralité nouvelle pour l'ensemble du Sud de l'agglomération. La Ville d'Echirolles tente ainsi de donner une réponse en termes de projet à un enjeu à l'échelle de l'ensemble de la région urbaine, enjeu qui a été identifié non pas dans le Schéma directeur, mais par le Plan de déplacements urbains. Elle apporte ainsi sa propre contribution à la mise en place d'un projet d'agglomération. Le Plan local d'urbanisme confirme cette orientation en parlant d'une extension en direction du Nord du centre-ville de manière à relier la Villeneuve au reste du territoire communal⁵².

51 Agenda 21. *Echirolles concerte son avenir. Du projet à la mise en œuvre*, op. cité p. 27.

52 Ville d'Echirolles, *Echirolles concerte son avenir. PLU Plan Local d'Urbanisme*, supplément à *Cité Echirolles*, 2006, N°244, p. 5

PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

ORIENTATIONS GÉNÉRALES D'AMÉNAGEMENT source : PLU 2005



- Conforter le centre-ville et améliorer les liaisons avec les quartiers
- Poursuivre le renouvellement des quartiers d'habitat social
- Valorisation du cours Jean Jaurès
- Futurs programmes de logements
- Vers un projet Centre 2 reliant le centre-ville et la Villeneuve
- Couverture partielle de la rocade

- Principaux espaces publics structurants
- Une avenue parc entre la Frange Verte et le Parc Ouest
- Une trame verte reliant les grands parcs
- Principaux parcs et espaces protégés

- Maintenir et développer un tissu économique riche et varié
- Commerces
- Valorisation front urbain d'activité au Rondeau

2.4 - LA TRADUCTION RÉGLEMENTAIRE DANS LE PLAN LOCAL D'URBANISME

Le Plan local d'urbanisme définit des règles d'utilisation des sols qui sont opposables aux tiers. A la différence du Plan d'occupation des sols qui ne se préoccupait que de la gestion foncière, il agit de manière plus globale sur l'aménagement du territoire, en cherchant à mieux articuler les préoccupations ayant trait à l'urbanisme, à l'habitat, aux déplacements et à l'environnement. Le Plan local d'urbanisme arrêté en novembre 2005 par le conseil municipal reprend à son compte les objectifs assignés par la *loi Solidarité et renouvellement urbain*. En plus du Projet d'aménagement et de développement durable, dont les orientations sont synthétisées dans une carte, il propose un zonage simplifié, des orientations particulières d'aménagement et un règlement qui ne prévoit pas de coefficient d'occupation des sols et met l'accent sur l'importance des règles morphologiques (implantations, emprises, hauteur).

2.4.1- Un zonage simplifié

Le territoire d'Echirrolles est, il faut le rappeler, totalement urbanisé. Le développement futur ne peut se faire que par renouvellement des tissus urbains existants (démolition puis reconstruction, ou densification). Le plan de zonage adopté tient compte de cette situation et propose un découpage du territoire en trois grands types de zones :

- les zones urbaines mixtes UA,
- les zones urbaines réservées aux activités économiques UI
- les zones naturelles N qui couvrent la frange verte et les principaux parcs publics.

A l'intérieur de chacune de ces zones, des secteurs particuliers sont identifiés pour permettre de tenir compte des utilisations des sols propres à certaines portions du territoire (commerces ou activités à caractère technologiques) ou pour gérer au mieux les différences morphologiques et typologiques (pôles de centralité, habitat individuel isolé, jumelé ou groupé, copropriété horizontale, ancien village rural).

Dans toutes ces zones, il n'est pas fixé de coefficient d'occupation des sols, car ont été privilégiées des règles d'urbanisme favorisant l'intégration avec les formes urbaines et les paysages existants aux alentours.

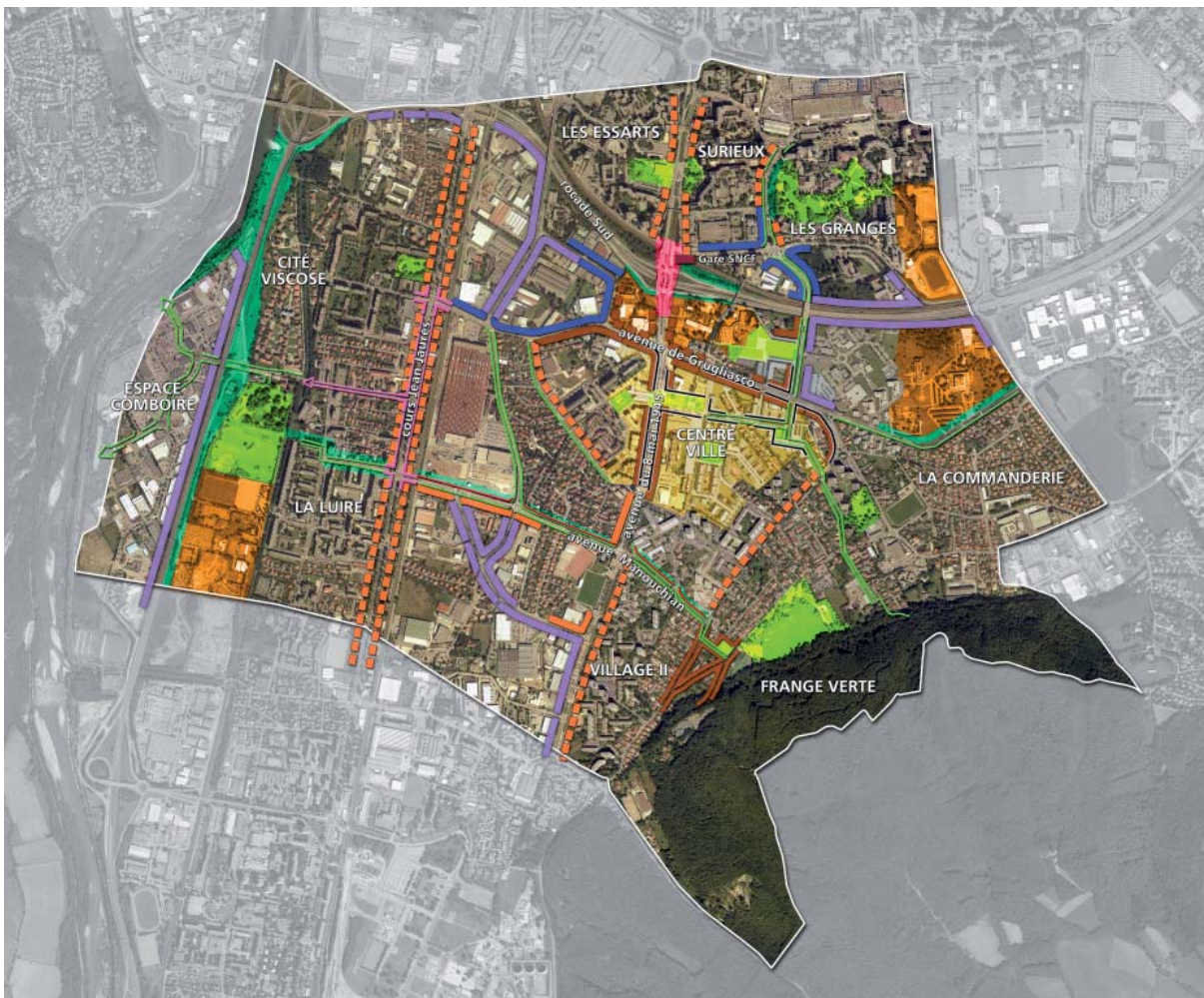
Enfin des périmètres d'études sont fixés sur des portions de territoire (à proximité du futur système d'échanges intermodal par exemple) à l'intérieur desquels la commune exercera un contrôle particulier sur les mutations foncières à venir, et ce afin de permettre la réalisation de projets d'ensemble.

2.4.2- Des orientations particulières d'aménagement

La *loi Solidarité et renouvellement urbain* a supprimé le Plan d'aménagement de zone, qui permettait à la Zone d'aménagement concerté de déroger aux règles d'urbanisme contenues dans le Plan d'occupation des sols. La *loi Urbanisme et habitat* a proposé que le Projet d'aménagement et de développement durable soit complété par des orientations

ORIENTATIONS PARTICULIÈRES D'AMÉNAGEMENT PORTANT SUR LA MORPHOLOGIE URBAINE

source : PLU 2005



Orientation particulière d'aménagement n° 1 portant sur la morphologie urbaine de la ville

- Alignement interdit et continuité du bâti interdite
- Alignement obligatoire et continuité du bâti souhaitée
- Front urbain central et continuité du bâti souhaitée
- Front urbain central et discontinuité du bâti souhaitée
- Front urbain activités et continuité du bâti souhaitée
- Front urbain services, tertiaire et continuité du bâti souhaitée
- Front urbain mixte continu, continuité du bâti autorisée
- Front urbain mixte discontinu, continuité du bâti interdite
- Traitement carrefours sur Jean Jaurès
- Valorisation gare ferroviaire
- Espace centre ville (animation RC)
- Plateforme équipement
- Front végétal
- Valorisation végétale
- Places et espaces paysagers structurants

d'aménagement, afin de faciliter la mise en œuvre des Zones d'aménagement concerté sur des parties du territoire couvert par un Plan local d'urbanisme.

La Ville d'Echirolles n'utilise pas l'outil nouveau, que constituent les orientations d'aménagement à cette fin. Elle l'utilise pour favoriser la constitution d'un système différencié et hiérarchisé de voies publiques. Afin de « *construire une ville à la structure urbaine plus harmonieuse* »⁵³, l'« *orientation particulière d'aménagement N°1 portant sur la morphologie urbaine de la ville* » définit les règles d'implantation des constructions le long des principales voies publiques. Certains secteurs, à l'intérieur desquels la complexité des problèmes d'aménagement suppose une initiative de la collectivité publique, font l'objet d'un classement en périmètre d'étude, ce qui permet de bloquer pendant une période de cinq ans la réalisation de nouveaux aménagements ou constructions.

Il existe deux types de règles : l'implantation à l'alignement et la continuité des constructions d'une part, le retrait par rapport à l'alignement et la discontinuité du bâti de l'autre avec toute une série de situations intermédiaires. Le premier type de règle concerne principalement le centre-ville et son extension au Nord, le second les grands axes historiques (le cours Jean Jaurès par exemple), qui traversent la commune et dont le paysage est caractérisé par de nombreuses ruptures entre les constructions jouxtant la voie.

Une deuxième orientation particulièrement d'aménagement traite de l'usage des rez-de-chaussée et cherche à privilégier l'implantation de commerces ou d'activités libérales le long de nombreuses avenues et grands axes de circulation. Lorsque des commerces sont déjà implantés en rez-de-chaussée, le règlement du Plan local d'urbanisme interdit la transformation en logements ou en garages.

2.4.3- Un règlement privilégiant l'intégration avec les formes urbaines et les paysages existants

L'objectif du règlement adopté est de favoriser la constitution de formes urbaines particulière selon les situations territoriales : constructions le long des avenues ou des boulevards urbains, situations particulières propres aux avenues paysagères, secteurs pavillonnaires, secteurs de renouvellement urbain (quartiers Ouest, Villeneuve...). La suppression du coefficient d'occupation des sols va de pair avec une remise en selle des règles morphologiques que sont les implantations par rapport aux voies et emprises publiques d'une part, par rapport aux limites séparatives de l'autre et enfin les hauteurs. L'objectif de développement durable (favoriser la présence de la nature dans la ville, éviter l'imperméabilisation des sols) explique l'adoption de règles d'emprise au sol.

Les règles d'implantation sont en relation directe avec l'orientation particulière d'aménagement (N°1) portant sur la morphologie urbaine de la ville. Selon que l'on se trouve à proximité des avenues ou boulevards urbains d'une part, des avenues paysagères de l'autre, elles favorisent la continuité ou au contraire la discontinuité urbaine.

- Dans le premier cas, les constructions s'implantent à l'alignement et sur les limites séparatives latérales. En ce qui concerne l'implantation par rapport à la limite de fond de parcelle, la règle est distance = hauteur ($d = h$).






⁵³ Echirolles concerte son avenir. PLU Plan Local d'Urbanisme, op. cité, p. 8.

L'USAGE DES REZ DE CHAUSÉE D'IMMEUBLES

source : PLU 2005



Orientation particulière d'aménagement n° 2 portant sur l'organisation de la ville et de ses fonctions selon les usages souhaités ou imposés du bâti en R. de C. sur l'espace public

-  **Activités souhaitées**
-  **Logements souhaités**
-  **Programmes mixtes activités / logements à rez-de-chaussée d'activités souhaités**
-  **Commerces, services en rez-de-chaussée souhaités**
-  **Maintien des commerces favorisé (habitat et garage interdit en rez-de-chaussée)**

- Dans le second cas, des retraits par rapport à l'alignement sont fixés et les règles d'implantation par rapport aux limites séparatives sont $d = h/2$ pour les limites latérales et $d = h$ pour les limites en fond de parcelle.

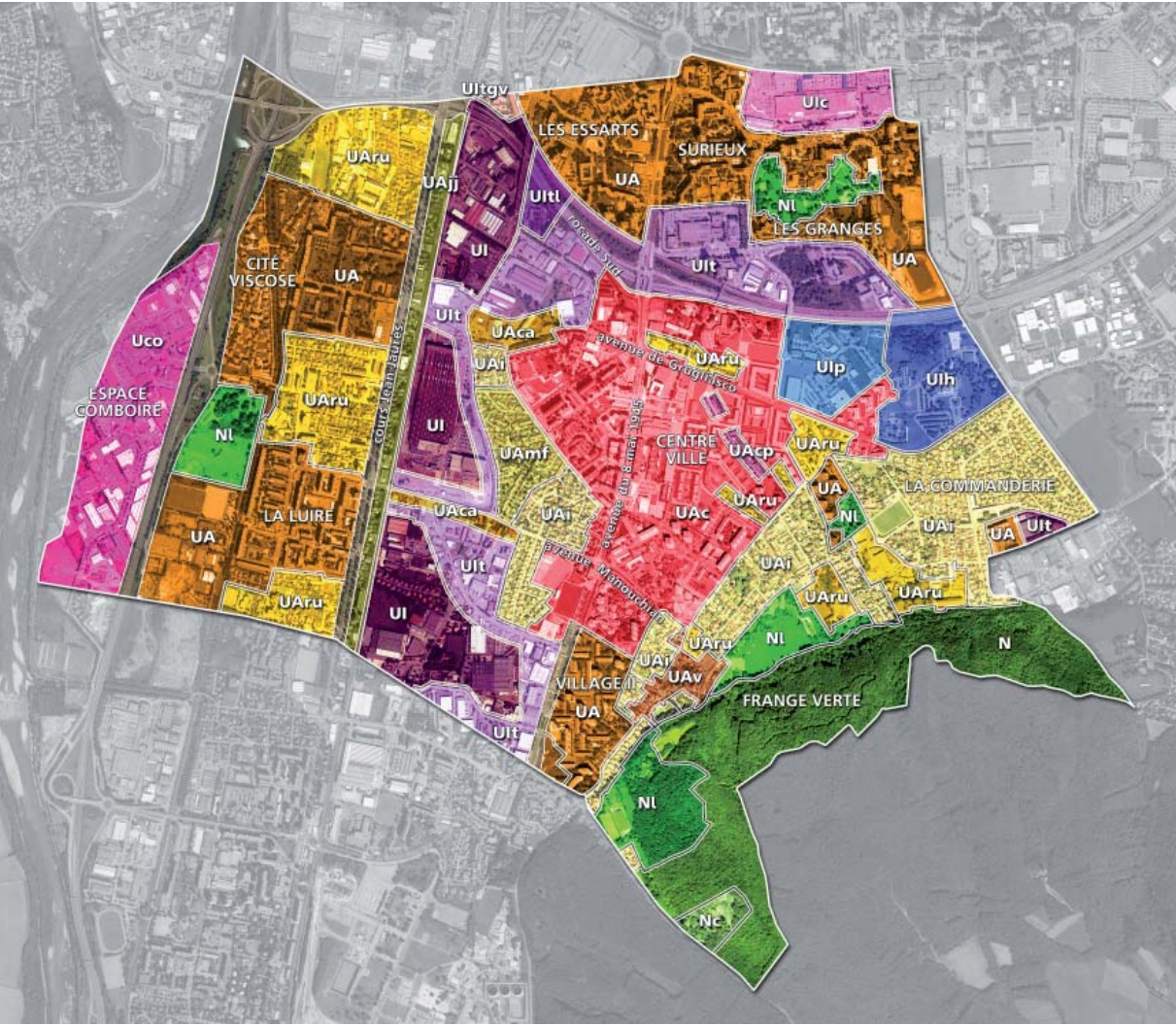
La hauteur autorisée est calculée en fonction de la hauteur des constructions existantes sur les terrains voisins de la parcelle concernée. La hauteur maximale autorisée sera la moyenne des constructions limitrophes, augmentée d'un étage. Un plafond maximum est fixé à sept niveaux (vingt-deux mètres). Cette règle générale est modulée pour tenir compte de situations particulières.

- Le long du cours Jean Jaurès (grand axe historique nord-sud), il sera possible de construire ou de relever un bâtiment jusqu'à sept étages, quelle que soit la hauteur des constructions limitrophes.
- Dans les secteurs de renouvellement urbain, la hauteur maximale autorisée sera la hauteur moyenne, augmentée de deux étages, si la parcelle concernée a une surface de plus de 1500 m².
- Dans les secteurs pavillonnaires, la hauteur maximale est de deux ou trois niveaux.

L'objectif d'un tel règlement est de favoriser une densification du bâti, densification qui est néanmoins limitée par une règle d'emprise au sol. L'emprise au sol ne pourra dépasser 60% dans les secteurs d'habitat collectif et 40% dans les secteurs d'habitat individuel. Un coefficient d'espace vert est imposé pour favoriser l'infiltration des eaux pluviales sur la parcelle : 15% dans les secteurs d'habitat collectif, 20% dans les secteurs de renouvellement urbain et 25% dans les secteurs d'habitat individuel.

LE PLAN DE ZONAGE

source : PLU 2005



Pendant longtemps, les démarches de projet urbain sont restées confinées à l'intérieur des périmètres des grandes opérations d'urbanisme. Selon les architectes, le projet urbain met l'accent sur l'importance du tracé des voies et espaces publics d'une part, des règles de constitution des îlots, comme moyen privilégié d'orienter le développement urbain. Mais, jusqu'à une date récente, une coupure est maintenue entre la planification (orientée vers la prévision et la prospective) et le projet (orienté vers l'action).

L'expérience d'Echirolles – dont il faut noter qu'elle est peu médiatisée – est intéressante, car elle illustre le passage d'une démarche opérationnelle, visant à la création d'un nouveau centre-ville, à une démarche de projet de ville proposant une réflexion plus globale, qui cherche à articuler les trois champs d'action que sont l'urbanisme, les déplacements et l'environnement. Cette expérience montre comment l'impératif de participation suppose l'élaboration de dispositifs complexes et des actions de qualification des habitants, des militants associatifs et des porteurs d'intérêts, afin qu'ils puissent tenir le dialogue avec les professionnels et les élus. Elle montre aussi comment la requalification du réseau des espaces publics peut devenir une orientation privilégiée du Plan local d'urbanisme et comment les règles de constitution des îlots (implantations et hauteurs), testées lors des négociations avec les investisseurs immobiliers à l'occasion de projets particuliers, peuvent devenir la matrice du règlement de ce même PLU.

Le processus engagé à Echirolles a un caractère incrémental. Il part d'une intervention sur un secteur géographique pour élargir progressivement l'échelle de la réflexion et de l'action à l'ensemble du territoire communal. Le passage de la petite à la grande échelle va de pair avec un allongement de l'horizon temporel de référence (il ne s'agit plus de traiter de ce qui va ce faire demain mais de ce qui peut éventuellement ce faire dans un avenir plus ou moins lointain) et un élargissement de champ de l'action publique dans une perspective de développement durable. La planification territoriale constitue un processus itératif – et non plus linéaire – au cours duquel les projets particuliers (le centre-ville ou les quartiers ouest aujourd'hui, le pôle d'intermodalité situé au-dessus de la rocade autoroutière demain) ont comme fonction principale d'alimenter et d'enrichir le plan général.

L'expérience conduite à Echirolles se déroule, jusqu'à présent, à l'intérieur des limites du territoire communal. Le Schéma directeur, approuvé en 2000, n'a pas jugé utile de mentionner l'existence du nouveau centre-ville d'Echirolles. L'élargissement de la démarche à l'échelle intercommunale implique une reconnaissance par le Syndicat mixte chargé du suivi du Schéma directeur, Grenoble Alpes Métropole (la Métro) et les autres communes de l'agglomération du centre-ville d'Echirolles en tant que pôle de centralité pour l'ensemble du Sud de l'agglomération. Une telle reconnaissance est difficilement compatible avec la stratégie de préservation des équilibres territoriaux (entre agglomération et secteurs extérieurs de la région urbaine, entre centre et périphérie de l'agglomération, entre communes) qui caractérise à l'heure actuelle la plupart des démarches de programmation (Schéma directeur, Programme local pour l'habitat, Projet d'agglomération) conduites à l'échelle de la région urbaine.

CARTE DE L'ITALIE

source : G. Novarina



CHAPITRE 2 : PLANS ET PROJETS EN ITALIE

Au cours des années 1970 se met en place en Italie un système qui comprend plusieurs échelons de planification. Ce système hiérarchisé, appelé *sistema a cascata*, est mis en œuvre dans un nombre limité de régions. Au début des années 1980, il est radicalement critiqué et une partie des élus et des urbanistes proposent de substituer le projet au plan. Le terme employé alors n'est pas celui de projet urbain (*progetto urbano*) mais celui de projet d'urbanisme (*progetto di urbanistica*). Cette remise en cause de la planification territoriale¹ est particulièrement sensible à Milan et en Lombardie. Dans les autres régions, avec la montée en puissance des préoccupations environnementales et paysagères, l'on assiste à un renouveau de la planification, qui est pensée comme un processus de coopération entre échelons de gouvernement du territoire, processus qui a un caractère non plus linéaire mais itératif. Cette approche renouvelée de la planification est aussi l'occasion d'inventer de nouvelles démarches de projets (projets guides, concepts et scénarios) et de rechercher de nouvelles modalités d'articulation entre projets particuliers et plan général.

A- LES CRITIQUES DU SYSTÈME A CASCATA

Avec la mise en œuvre de la régionalisation, engagée depuis 1969, l'Italie se dote d'un système de planification territoriale qui est qualifié par Giovanni Astengo, un des principaux représentants de l'urbanisme rationaliste², de *sistema a cascata*, car il comprend plusieurs échelons de gouvernement du territoire qui entretiennent entre eux des rapports de type hiérarchique. La construction du plan est un parcours qui s'accomplit par séquences temporelles découlant les unes des autres :

« ... La formazione dei piani passa necessariamente attraverso una serie di successive fasi ; la prima fase non può che essere politica e comporta la definizione degli obiettivi che si vogliono conseguire con il piano. La fase successiva è rappresentata dalla conoscenza della realtà. Non si richiede una pura e semplice descrizione, ma una lettura approfondita, una analisi critica, da cui emergano i problemi reali e i vincoli fisici e economici che ne condizionano la soluzione, un'analisi quindi che consenta la valutazione ragionata dello stato di fatto e delle potenzialità locali.

1 Cf. l'introduction de C. GASPARRINI au dossier « Città contemporanea e progetto urbano in Italia » paru dans *Urbanistica*, 2005, N°126, pp 7-40.

2 L'urbanisme rationaliste connaît un développement important au cours des années 1960 en Italie. Liés au mouvement moderne et aux CIAM, les rationalistes développent une approche scientifique de l'urbanisme. Le recours aux méthodes statistiques et mathématiques, une attention particulière à la phase préalable d'analyse, constituent autant de moyens de réduire le risque de subjectivité au moment de l'élaboration des projets. Giovanni Astengo entretient à ce propos des relations avec Robert Auzelle et développe une collaboration avec l'économiste Jacques Lesourne et l'équipe de la SEMA. Bref, urbaniser, c'est objectiviser.

La terza fase di approccio è quella della ricerca delle soluzioni tecniche più confacenti alla situazione locale e che formano la sostanza del piano »³.

A chacune de ces phases interviennent des acteurs différents : élus lors de la définition des objectifs, économistes ou géographes pour les analyses et études préalables, architectes et ingénieurs pour la mise au point des projets. A chacune de ces phases correspond aussi une échelle territoriale pertinente à laquelle analyser les problèmes. Et c'est là le fondement du système à cascata. « *A ogni stadio corrisponde non soltanto una diversa estensione di territorio, ma anche un successivo grado di previsione e approssimazione* ». Le parcours de planification va ainsi du général au particulier, de l'économique au territorial et à l'urbanistique. « *In sede nazionale il contenuto economico è preeminente, in sede regionale l'economico e l'urbanistico si equilibrano, in sede comprensoriale il contenuto urbanistico prevale su quello economico, pur ancora ben presente, in sede comunale l'urbanistica è decisamente dominante* ». La réflexion économique, parce qu'elle a un contenu de prospective et de prévision, ne peut être menée qu'à distance des réalités locales, alors que l'urbanisme doit prendre à bras le corps la question des localisations et de l'usage des sols. « *Il contenuto economico prevale per sua natura al vertice, s'interseca a metà strada con l'urbanistica, e si affievolisce alla base, perché le scelte economiche reclamano una ampiezza di prospettiva ed una visione globale che svanisce man mano che si scende alla localizzazione territoriale, dove le scelte economiche ammettono ampi gradi di libertà, mentre le scelte urbanistiche traggono la loro ragione d'essere proprio dalle particolarità territoriali* ».

Le passage de la programmation économique à la planification territoriale ne semble guère poser de difficultés aux urbanistes rationalistes, puisqu'il s'agit selon eux simplement de changer de point de vue : « *mano a mano che si allarga il campo di osservazione, il dettaglio dell'intervento sfuma e viceversa la progettazione è più puntuale e specifica quando la porzione osservata è più piccola* »⁴. Un même regard donc parcourt le territoire qui va de l'ensemble au détail. Pour le caractériser Giovanni Astengo a recours à la métaphore de la longue-vue (*cannocchiale*), qui doit être réglée en fonction de la précision attendue de l'observation.

La loi adoptée en 1977 par la Région Piémont découle de cette conception et propose trois échelons de planification⁵.

- La région est le niveau par excellence de l'élaboration des grands choix de développement économique et de l'élaboration du *Programma regionale di sviluppo*.
- Les *comprensori* constituent l'échelon intermédiaire où programmation économique et planification territoriale s'articulent. Ce sont aussi les lieux privilégiés pour la coordination des politiques locales et la répartition des équipements et services publics sur le territoire.
- Les communes ont la responsabilité de l'urbanisme et de la détermination des conditions d'utilisation du sol. Elles ont pour cela recours au Plan régulateur général.

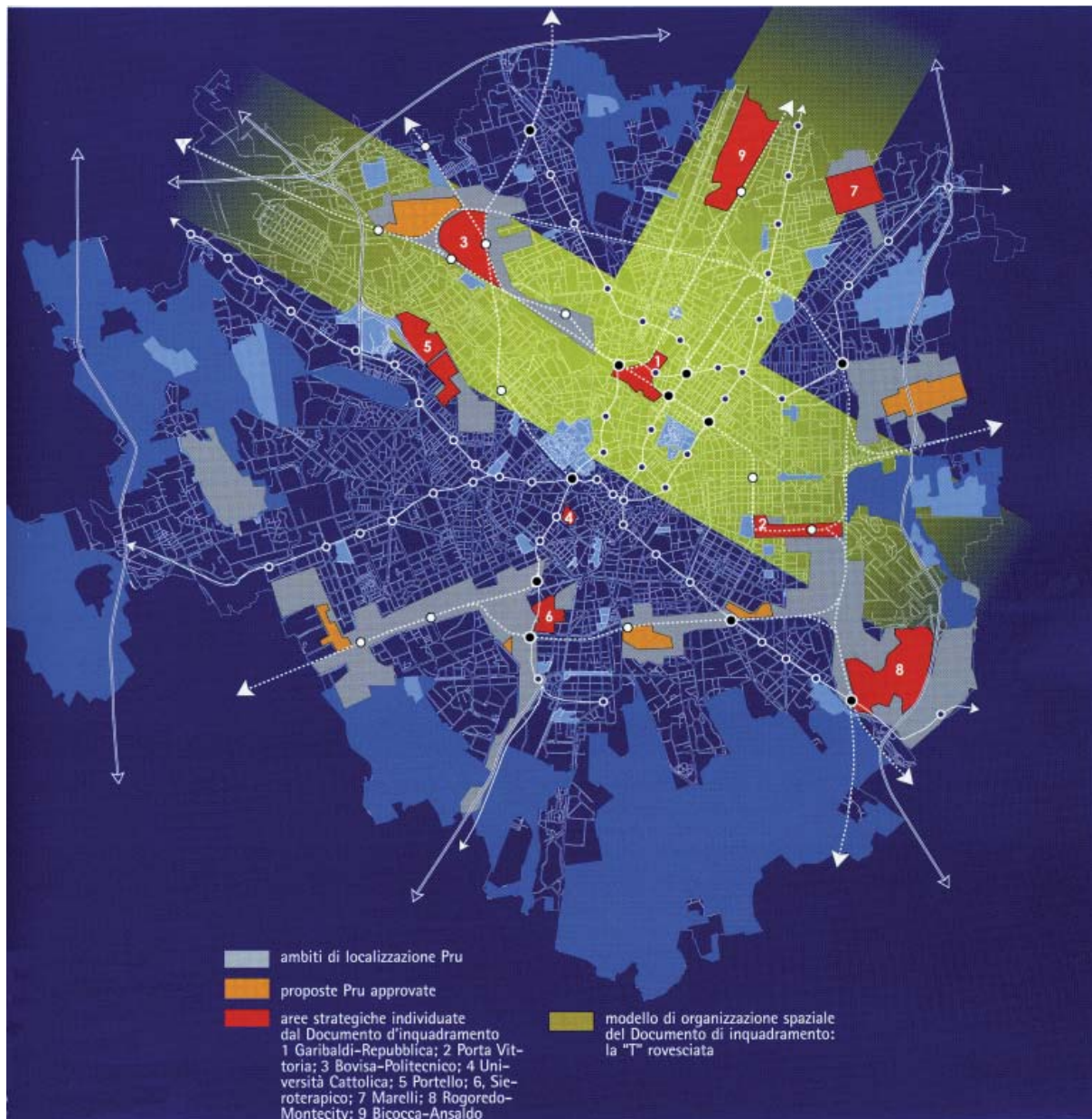
3 « ... *L'élaboration des plans passe nécessairement à travers une succession d'étapes ; la première phase ne peut être que politique et comprend la définition des objectifs que le plan poursuivra. La seconde phase est celle de la connaissance de la réalité. Elle ne requiert pas une pure et simple description, mais suppose une lecture approfondie, une analyse critique, desquelles émergent les problèmes à traiter et les contraintes physiques et économiques qui vont conditionner les solutions à ces problèmes. Elle suppose donc une évaluation raisonnée de l'état de fait et des potentialités locales. La troisième phase est celle de la recherche des solutions techniques les plus en adéquation avec la situation locale, solutions qui constituent la substance même du plan* » ASTENGO G., « La legge urbanistica del Piemonte : la prima legge urbanistica regionale generale », in AMOROSINO S. (a cura di), *Governo del territorio. Politica della casa e industria delle costruzioni*, Marsilia, 1979, cité par DI BIAGI P., GABELLINI P., *Urbanisti italiani*, Laterza, 1992, p. 441.

4 ASTENGO G., « La dimensione economica, sociale e amministrativa della città territorio » cité dans *Urbanisti italiani*, op. cité, p. 442.

5 Cette loi « *Tutela ed uso del suoli* » du 5 décembre 1977, N°56, est considérée encore aujourd'hui comme un modèle du genre dans le milieu professionnel de l'urbanisme.

LE MODÈLE D'ORGANISATION SPATIALE DU « DOCUMENTO D'INQUADRAMENTO » (MILAN)

source : *Urbanistica*, 2002, n°119



Et, bien entendu, dans un tel système, la cohérence entre les documents produits aux différentes échelles territoriales est assurée par le fait que l'instance supérieure, la région, détient des pouvoirs de contrôle sur les instances inférieures. Ce rôle de régulation conféré à l'échelon supérieur autorise à qualifier de hiérarchique ce système.

Dans la réalité, on constate une indifférence de la part de la grande majorité des régions qui hésitent à s'engager dans une démarche de planification. Il y a quelques exceptions en la matière. Le Piémont, après avoir privilégié les *comprensori* comme lieu de débat entre la région et les autorités locales, est conduit, sous la pression des communes, à abandonner, à partir de 1982, cette expérience. L'Emilie-Romagne et plus particulièrement Bologne sont les acteurs d'une démarche d'urbanisme réformiste fondé sur une intervention soutenue des collectivités locales et une volonté de maîtrise foncière. Mais ces initiatives sont trop limitées pour transformer de manière significative l'action publique au niveau national, ce qui autorise certains à parler d'un véritable échec de la planification territoriale en Italie. Le plan se voit reprocher sa rigidité et son incapacité à anticiper les évolutions des marchés immobiliers.

B- DÉRÉGULATION ET PLAN D'URBANISME STRATÉGIQUE

C'est en Lombardie et plus particulièrement à Milan que les critiques sont les plus vives à son égard. La Lombardie met fin encore plus rapidement que le fait le Piémont à l'expérience des *comprensori* et se contente d'adopter à échéances régulières un document de programmation économique et financière appelé à aussi *Programma regionale di sviluppo*. La Commune de Milan se pose la question de l'actualisation de la *variante* d'inspiration réformiste, adoptée en 1976, de son Plan régulateur général.

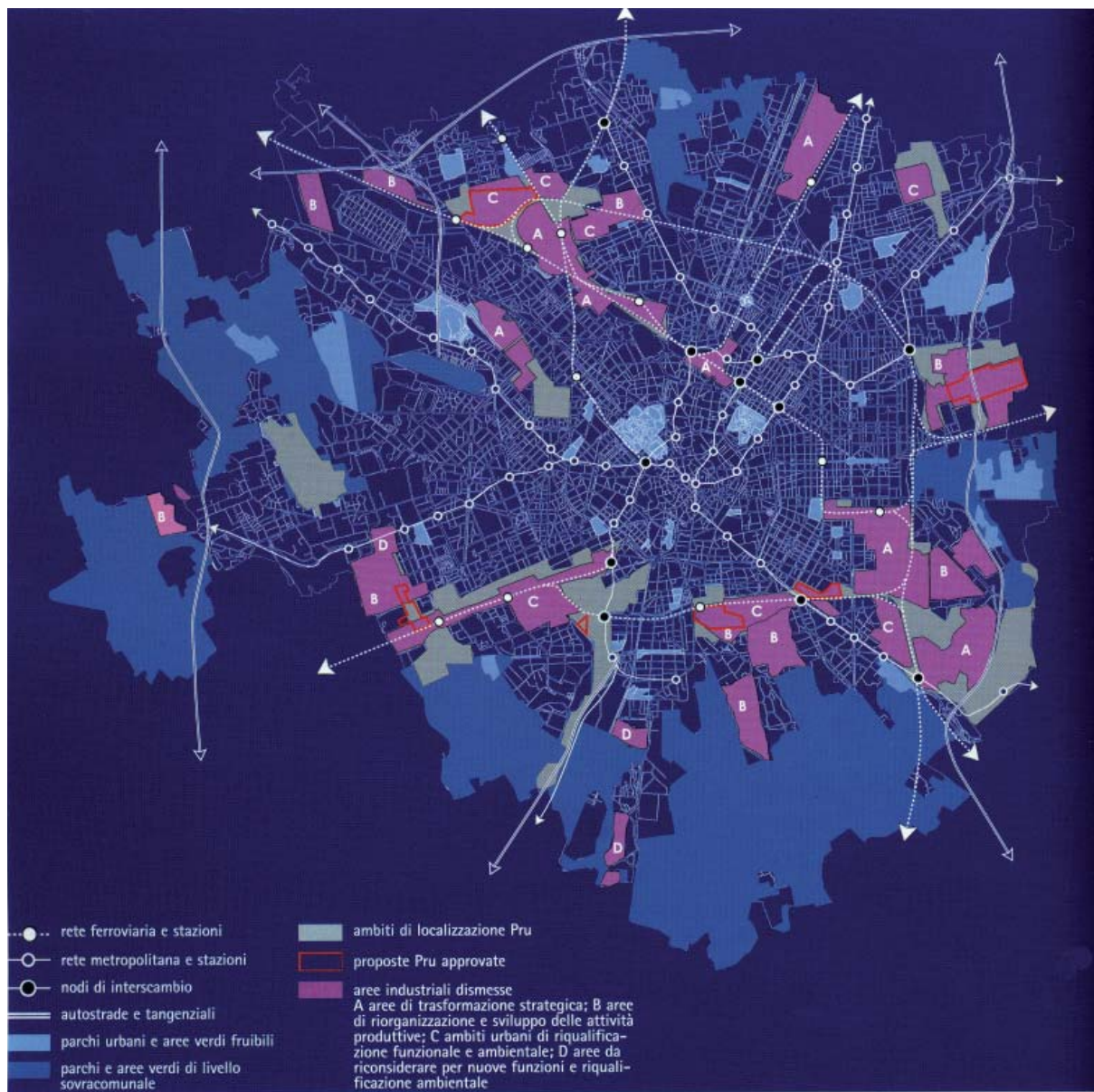
C'est à un assesseur à l'urbanisme, communiste, qu'il revient d'avoir pris, au début des années 1980, la décision symbolique de ne plus procéder à une révision globale du plan d'urbanisme et de proposer de substituer à la planification une démarche de projet permettant de mieux asseoir une coopération entre acteurs publics et privés. La décision est alors prise de remplacer le plan territorial par un simple document directeur (*documento direttore*). A l'occasion de la mise en place d'un projet d'interconnexion des lignes ferroviaires relevant de deux sociétés d'exploitation avec traversée en souterrain du territoire de la ville-centre (projet *Passante*), Milan adopte en 1984 un document qui tente d'établir un échancier de la requalification des anciennes friches industrielles en fonction de leur desserte par le train ou le métro. Ce document n'a aucune valeur réglementaire : il est à destination interne pour l'administration municipale. Les municipalités de centre droite qui dirigent la ville, à partir de 1985, poussent encore plus loin cette volonté de dérégulation. Le document d'encadrement de la politique d'urbanisme⁶ se propose de fournir un cadre de référence dans lequel prennent sens les différents projets, portant sur des aires à requalifier.

L'expérience lombarde fait l'objet d'un début de théorisation grâce à la publication par un des auteurs de *Ricostruire la Grande Milano* de nombreux articles dans *Urbanistica*, la revue de l'Istituto Nazionale di Urbanistica, et dans *Territorio*, la revue du Dipartimento Architettura e Pianificazione du Politecnico di Milano.

⁶ Comune di Milano (Assessorato allo sviluppo del territorio), *Ricostruire la Grande Milano*, Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali, Milan, 2000.

LOCALISATION DES « PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA » (MILAN)

source : *Urbanistica*, 2002, n°119



Luigi Mazza voit dans le *Documento di inquadramento*, adopté par la commune de Milan, en application de la loi régionale 9/1999, une expérience de plan d'urbanisme stratégique.⁷ Si la planification stratégique implique la construction d'une coalition autour d'une sélection d'objectifs à atteindre, le plan d'urbanisme stratégique a une ambition plus limitée : il ne passe pas nécessairement par des accords entre acteurs publics et privés, il peut rester interne à l'administration municipale et fixe des orientations en matière du seul usage du sol. N'ayant pas de valeur juridique, il a un contenu essentiellement politique et programmatique : il annonce donc une série de projets (*Programmi integrati di intervento*) et permet d'évaluer les propositions qui seront faites ultérieurement par d'éventuels investisseurs privés. Il témoigne d'une volonté d'assouplir les contraintes réglementaires : le Plan régulateur général de 1976 reste en vigueur et fera l'objet de modifications partielles dès lors que des accords seront établis entre la collectivité locale et les investisseurs privés à propos de tel ou tel projet particulier.

Une telle conception, favorable à la dérégulation, fait du plan d'urbanisme un simple *contenitore* à l'intérieur duquel prennent place quelques grands projets urbains pour lesquels est annoncée une priorité de financement de la part des collectivités publiques. Un parallèle peut être établi à ce propos entre le document directeur *Ricostruire la Grande Milano* et le Schéma directeur *Lyon 2010*, bien que dans le second cas, il existe une volonté plus affirmée de la communauté urbaine d'encadrer l'intervention des acteurs privés.

Enfin il est à noter que dans les deux cas, cette politique de grands projets ne s'accompagne d'aucune innovation sur le plan des outils réglementaire et opérationnel : les documents à caractère stratégique se contentent de fixer des objectifs de nature quantitative (surfaces urbanisables, superficies réservées à des espaces verts ou des équipements publics, volumes constructibles en logements, locaux d'activités ou commerces...) à la manière du programme des Zones d'aménagement concerté.

Pendant de longues années, les programmes d'intervention intégrés annoncés dans le cadre des différents documents directeurs approuvés par la municipalité de Milan ne sont pas suivis d'effets. Paradoxalement, la seule réalisation d'importance est d'initiative privée : dans le cadre d'un accord de programme qui implique la Région, la commune, des investisseurs privés et même les syndicats de salariés, l'entreprise Pirelli entreprend entre 1985 et 1998 de reconverter les terrains occupés par ses anciennes usines dans le cadre d'un vaste projet qui accueille bâtiments universitaires, bureaux et logements résidentiels⁸.

Et ce projet Bicocca n'intervient pas dans une zone identifiée par les documents directeurs comme prioritaire. Il faut attendre le début des années 2000 pour que la municipalité Albertini (centre droite) relance une série de grandes opérations déléguant l'aménagement à des développeurs privés et s'assurant le concours de quelques-uns des plus grands noms de l'architecture internationale. Parmi ces grands projets, l'on peut citer :

- la Città della Moda réalisée au-dessus d'une nouvelle gare souterraine (Garibaldi Porta Vittoria) et dont le *masterplan* (100 000 m² de surfaces habitables sur une quarantaine d'hectares) est confié à Cesare Pelli et la mise en œuvre à la société Hines Italia ;
- Santa Giulia (110 hectares) où interviennent le groupe Zunino et les architectes Caputo e Foster ;

7 MAZZA L., « Strategie e strategie spaziali », in BALDUCCI A., *Le nuove politiche della governance urbana. Strategie e coalizioni, Territorio*, 2000, N°13, pp 26-32.

8 Progetto Bicocca 1985-1998, *I Quaderni della Bicocca 01*, Milan, Skira Editore, 1999.

- l'ancien quartier de la Foire dont les terrains (plus de vingt hectares) sont vendus au groupe City Life qui a pris l'engagement de réaliser deux tours (architectes Libeskind et Hadid-Isokaki), mille trois cents logements et un musée du design ;
- la nouvelle foire implantée sur le territoire des communes périphériques de Rho et Pero, dont l'architecte est M. Fuksas ;
- le site Alfa Romeo (quarante hectares) avec G. Valle comme responsable du *masterplan*.

Milan, un peu à l'image de Londres, se présente donc de plus en plus comme une sorte de vaste « *salon* » à l'intérieur duquel s'exposent de prestigieuses réalisations d'initiatives privées dans le cadre desquelles rivalisent des architectes de renommée internationale. Les interventions portent sur des superficies considérables et ne manquent pas, à cause notamment de l'ampleur des programmes immobiliers et du caractère exceptionnel de certaines réalisations (nouvelle foire, musée, bibliothèque, nouveau siège de la Région), d'avoir un impact sur le fonctionnement de la ville. Mais pensées à l'intérieur de périmètres opérationnels et en l'absence d'une démarche à proprement parler stratégique, c'est-à-dire qui cherche à impliquer divers partenaires autour d'une image partagée du futur de la métropole, ces opérations constituent-elles à proprement parler de véritables projets urbains ? Nombreux sont les observateurs qui pensent le contraire⁹.

C- LES « PROGETTI PER IL PRG » DE TURIN

Le Piémont est la Région qui, avec l'adoption de la loi régionale LR 56/1977, invente le système de planification *a cascata*.¹⁰ Il existe donc une tradition de planification territoriale, aux niveaux tant régional que communal et dans une moindre mesure intercommunal. La Ville de Turin, pendant de longues années dirigées par des municipalités de gauche, connaît au début des années 1980, un changement de majorité avec l'élection d'une *giunta di pentopartito*¹¹. C'est cette équipe municipale qui lance l'élaboration d'un nouveau Plan régulateur général - l'ancien date de 1959 - dont les études sont confiées à un des plus prestigieux cabinets privés d'architectes italiens (*Gregotti Associati Studio*), cabinet qui travaille en collaboration avec les fonctionnaires municipaux du bureau du plan (*ufficio PRG*) et des universitaires du Politecnico.¹² Comme c'est bien souvent le cas en Italie, la phase d'élaboration traîne en longueur et il faut attendre l'élection en 1993 d'une nouvelle junte de centre gauche pour que le plan soit adopté par la Ville puis par la Région.

1 - UN SCÉNARIO POUR LA « GRANDE RÉFORME URBAINE »

Turin connaît à cette époque une crise. La ville industrielle, dont le développement a, pendant près d'un siècle été lié à celui d'une grande entreprise, la FIAT, subit une profonde mutation.

9 PALERMO P.C., « Requisiti strategici dei progetti urbani », OLIVA F. « Tanti progetti, ma pochi urbani », FARERI P., « Progetto urbano senza città : note a partire del caso milanese », *Urbanistica*, 2005, N°126.

10 Cette partie reprend et actualise les analyses menées dans le cadre des recherches préparatoires à la publication du livre *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos, 2003.

11 Alliance de la démocratie-chrétienne et des partis libéral, républicain, social-démocrate et socialiste.

12 Le Politecnico di Torino regroupe les facultés d'ingénierie, d'architecture et d'urbanisme.

L'industrie automobile est en effet amenée à délocaliser une partie de ses activités de production dans le Sud de l'Italie dans un premier temps, en Europe de l'Est, au Brésil, en Argentine et en Turquie dans un deuxième temps. Les entreprises, qui fonctionnent comme des sous-traitants de FIAT (fabricants de pneus, équipementiers automobiles), sont progressivement contraints de fermer tout ou partie de leurs établissements présents sur le territoire turinois. Les conséquences de ce déclin industriel sont une baisse importante de la population au niveau de la ville comme de l'agglomération de Turin et l'apparition de très nombreuses *aree dismesse*¹³. L'ensemble des terrains couverts par des friches, et qui sont classés dans le Plan régulateur général comme des zones de transformation urbaine ou des secteurs réservés à l'accueil d'équipements et de services, couvre 1045 hectares sur le territoire de la seule commune de Turin¹⁴.

Cette crise urbaine est présentée par les architectes Vittorio Gregotti et Augusto Cagnardi comme une « *grande occasion* », celle de la « *grande réforme urbaine* », qui doit permettre à la ville d'accomplir sa mutation et de rejoindre le club des « *euro-cities* ». Ils n'hésitent pas à parler de seconde révolution pour Turin, après celle qu'elle a connue, au cours de la première moitié du 19^{ème} siècle, lorsque la première capitale du royaume d'Italie s'est transformée en ville industrielle. « *Dopo quella indotta dall'arrivo della ferrovia e degli enormi sviluppi del secolo dell'industrializzazione, si prepara una nuova epoca in cui la città si ricostruisce su se stessa* »¹⁵. Pour affronter ce nouveau défi, Turin possède des atouts : la qualité et la lisibilité de sa structure urbaine ; le passage d'une économie industrielle organisée autour d'une grande entreprise à une économie plus diversifiée où la recherche et les nouvelles technologies occupent une place croissante ; la présence de vastes espaces libres à l'intérieur du tissu construit qui sont l'occasion d'expérimenter de nouvelles modalités de gestion urbanistique fondées sur la requalification de l'existant plutôt que de nouvelles extensions.

Sans nier la nécessité d'adapter la démarche de planification au contexte des années 1980, marquées par une redécouverte de l'efficacité des mécanismes de marché, les urbanistes plaident en faveur du plan. La volonté de se défaire de la rigidité de certaines règles et la recherche d'une plus grande flexibilité ne doivent pas déboucher sur l'abandon de toute planification. Le plan répond en effet à deux ensembles de problèmes qui se déroulent à des horizons temporels différents : ceux qui se posent dans la vie quotidienne des acteurs économiques et des habitants et qui appellent de la flexibilité ; ceux qui se posent à l'échelle des transformations de la ville dans son ensemble (transformations qui peuvent se faire à l'échelle d'un voire de plusieurs siècles), et qui requièrent une stabilité dans les règles produites. Le fondement de ces règles est à rechercher dans les tracés légués par l'histoire, plus particulièrement dans ceux de la ville baroque.

Turin a en effet connu deux grands cycles historiques qui se lisent aujourd'hui dans sa structure urbaine.

- Le cycle de la « *ville capitale* » trouve son origine dans la décision des ducs de Savoie de transférer leur capitale de Chambéry à Turin et connaît son apogée avec la constitution de la ville baroque, qui correspond grosso modo à l'actuel centre-ville.

13 Par *aree dismesse*, il faut entendre à la fois des friches industrielles et des zones autrefois occupées par des usines, des installations ferroviaires, des équipements de production de l'énergie, et qui sont aujourd'hui sous utilisées.

14 SACCOMANI S., « Per attuare il piano occorre cambiarlo », *Atti e rassegna tecnica* (della società degli ingegneri e degli architetti di Torino), 2001, N° 1-2, pp 29-36.

15 « *Après la période consécutive à l'arrivée du chemin de fer et aux énormes développements du siècle de l'industrialisation, se profile un nouveau stade de développement, au cours duquel la ville se reconstruit sur elle-même* » (CAGNARDI A., « La più grande riforma urbana », in Città di Torino, PRG Piano regolatore generale di Torino, supplément à Torino Notizie, marzo 1992).

SPINA CENTRALE E PASSANTE FERROVIARIO

source : Città di Torino. Settore Officina Torino, 2006

- Passante ferroviario
- Spina Centrale



Ce cycle a défini la « *géographie de base* » de la ville avec ses grands axes qui permettaient de rejoindre les résidences d'été des ducs, son plan orthogonal, ses places et les joyaux d'architecture que sont les églises et palais baroques.

- Le cycle de la « *ville industrielle* » est celui de l'« *occupation* » des mailles d'un territoire déjà structuré. Ce cycle s'est traduit par des destructurations plutôt que par de nouvelles structurations.

Le projet du PRG est de saisir les occasions que constituent les friches industrielles, pour imaginer une « *géographie volontaire* », qui récupère la trame de la ville capitale et reconstitue celle de la ville industrielle.

2 - INTERVENTIONS DIFFUSES ET PROJETS DE TRANSFORMATION

Le plan régulateur général s'appuie sur une série d'analyses préalables fouillées, conduites le plus souvent par des équipes de recherche universitaire, analyses qui portent sur l'environnement, l'architecture et les typologies bâties du centre ancien¹⁶, la qualité de la structure historique de la ville. Les relevés effectués sur l'ensemble du centre-ville permettent, par exemple, de dater les constructions, d'en établir les caractéristiques typologiques et architecturales (analyse portant sur l'extérieur et l'intérieur des bâtiments), de recenser les espaces libres et leur aménagement et d'établir la liste des travaux nécessaires à la réhabilitation de chacun des immeubles.

Ce diagnostic sert de base à l'élaboration d'une stratégie urbanistique qui associe deux modalités d'intervention :

- un « *piano della Spina centrale e dei grandi interventi di trasformazione urbana* », qui appelle l'intervention d'acteurs privés ou publics disposant de moyens d'intervention (notamment financiers) importants ;
- un « *piano degli interventi diffusi* », qui doit servir de cadre de référence à une multitude de petits projets souvent à l'échelle d'une parcelle ou d'un immeuble et qui concerne de larges secteurs de la ville.

Le plan régulateur se présente donc comme un document classique avec ses planches graphiques et son règlement de construction, mais comprend aussi quelques grands projets, les « *progetti per il PRG* », dont la formulation est extrêmement détaillée (plans de détail, coupes de voirie, axonométries, maquettes, études quantitatives)¹⁷.

Ces projets visent à requalifier une série d'espaces qui, à cause de leur position ou de leur surface, représentent des enjeux d'importance pour le développement futur de la ville. Ces espaces sont au nombre de quatre¹⁸.

- La *Spina centrale* est occupée aujourd'hui par un faisceau de voies ferrées, qui constitue une véritable coupure entre le centre historique et les quartiers de la première extension liée à l'industrialisation.

16 Città di Torino (Assessorato all'assetto urbano), *Qualità e valori della struttura storica di Torino, Quaderni del Piano*, 1992.

Città di Torino (Assessorato all'assetto urbano), *Ambiente urbano, tessuto edilizio e architettura nella zona centrale di Torino, Quaderni del Piano*, 1994.

17 Città di Torino (Assessorato all'assetto urbano), *PRG : deliberazione programmatica, relazione tecnica*, 1989.

18 Città di Torino (Assessorato all'assetto urbano), Gregotti Associati Studio, *Progetti per il PRG, Quaderni del Piano*, 1994.

LE PROJET D'ENSEMBLE DE LA SPINA CENTRALE

source : V. Gregotti, A. Cagnardi, 1995



De part et d'autre de cet axe, sont localisés près de deux cent cinquante hectares de friches. La volonté des *Ferrovie dello Stato*¹⁹ est de restructurer le réseau, afin de réaliser un système de type « *Passante* », et d'enterrer les voies. Le PRG propose de saisir cette opportunité pour créer en surface un nouvel axe urbain en partie arboré, en partie bâti.

- Le *corso Marche* est un projet de reconfiguration d'un tronçon de liaison entre les tangentielles autoroutières nord et sud. La solution retenue est la création d'un « *parkway* », qui devient un élément de liaison entre deux grands parcs urbains (Dora et Gerbido) et peut accueillir de grands équipements publics (stade, prisons, lieux d'expositions).

- Le *progetto Po*, appelé aussi parfois « *foresta Po* », constitue un ambitieux projet de reconquête et de revalorisation des kilomètres de berges du fleuve. De nombreuses interventions visent à la création de nouveaux parcs ou au réaménagement de ceux qui existent et à l'ouverture du tissu bâti sur le cours d'eau.

- La *Spina reale* correspond au tracé de la voie ferrée Torino Ceres qui elle aussi fait l'objet d'un projet de couverture sur environ cinq kilomètres. L'objectif du PRG est de profiter de l'intervention de la société concessionnaire de la ligne de chemin de fer pour requalifier un axe qui part du centre historique (à proximité de Porta Palazzo) pour aller au château de Venaria Reale. Le projet vise à créer une allée bordée d'arbres réservées aux piétons et aux cyclistes.

Parmi ces quatre projets, celui qui peut avoir le plus d'influence sur la requalification de la ville est, sans conteste, la *Spina centrale*. « *Cuore della riorganizzazione urbana proposta dal piano è la Spina centrale, la grande centralità lineare nord sud, lungo il passante ferroviario* ». Elle constitue en effet une « *operazione di saldatura di una frattura storica nel tessuto urbano* » et doit permettre de relier au centre la ville qui est située à l'extérieur du « *muro delle fabbriche* »²⁰. La longueur de l'axe - plus de dix kilomètres - explique que le projet proposé soit de l'ampleur des grandes interventions urbaines qui se sont déroulées entre 1850 et 1950 dans les grandes métropoles. Sont cités à ce propos à titre d'exemples la partie urbaine de la *Diagonal* du plan de Cerdà à Barcelone, les *Champs Elysées* à Paris ou la *5ème Avenue* à New York.

Le projet cherche à mieux articuler une intervention de restructuration du réseau ferré et une action de requalification urbaine, de manière à effacer une coupure dans le tissu urbain entre la « *ville capitale* » du début du 19ème siècle et la « *ville industrielle* » de la première moitié du 20ème siècle. Son importance explique que sa mise en œuvre ait duré plus de dix ans et qu'il se soit avéré nécessaire de modifier à plusieurs reprises le contenu du « *progetto* » fixé par le Plan régulateur général approuvé en 1993.

19 Equivalent de la SNCF, les FS ont adopté le statut de société anonyme et sont devenues Treni Italia. Elles coexistent avec des sociétés publiques ou privées qui sont concessionnaires de lignes d'intérêt régional.

20 « *Au cœur de la réorganisation urbaine proposé par le plan, il y a la Spina centrale, la grande centralité linéaire Nord Sud, le long du passante ferroviaire* ». Celle-ci constitue en effet une « *opération de soudure d'une fracture historique à l'intérieur du tissu urbain* » et doit permettre de relier au centre la ville située à l'extérieur du « *mur des usines* » (SACCOMANI S., « *Per attuare il piano occorre cambiarlo* », op. cité, p 32).

SPINA CENTRALE. ANALYSES COMPARATIVES

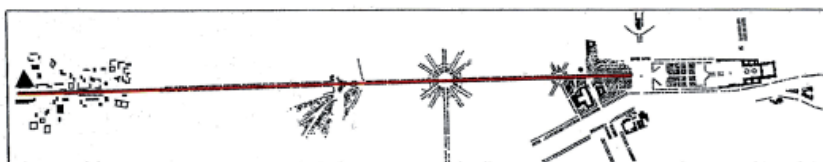
source : *Progetti per il PRG, 1994*



1



2



3



4



5



6



7

Etudes comparatives Grands axes

1 Barcelone Diagonal

2 New-York 5ème avenue

3 Paris Les Champs Elysées

4 Turin Corso Unione Sovietica

5 Turin Corso Francia

6 Turin Corso Vittorio Emmanuelle

7 Spina Centrale

3 - LE PROJET DE LA SPINA CENTRALE ET SA MISE EN ŒUVRE

3.1 - CONTENU INITIAL DU PROJET

Lorsqu'à la fin des années 1980, sont lancées les études préalables du plan régulateur général, la Ville de Turin est confrontée à un projet des *Ferrovie dello Stato*, qui vise à restructurer en profondeur le réseau ferré dans sa traversée de Turin, à l'occasion de l'arrivée de la *Alta velocità*. A l'heure actuelle, les trains en provenances de la France arrive à la gare de *Porta Nuova* (qui est en bout de ligne) et repartent ensuite en direction de Milan, Venise et les Balkans ou de Milan, Rome et le Sud de l'Italie. La mise en place d'un réseau de trains à grande vitesse, entre Lyon et Turin, bien entendu, mais aussi entre Turin, Milan et Venise d'une part, entre Turin, Milan, Bologne, Florence, Rome et Naples de l'autre, conduit à repenser la traversée ferroviaire de Turin. Il convient en effet d'envisager un « *passante* », c'est-à-dire une ligne qui traverse la ville, avec la création à *Porta Susa* d'une nouvelle gare au-dessus des voies et l'abandon à terme de la gare de *Porta Nuova*. Pour mener à bien un tel projet, les *Ferrovie dello Stato* envisagent de multiplier le nombre de voies par quatre et de les couvrir, sur une partie du tracé, par une dalle qui arriverait au deuxième étage des immeubles situés le long des voies. L'augmentation de la fréquence du passage des trains n'est par ailleurs pas sans conséquence sur la pollution acoustique pour les riverains (nécessité de construire des murs antibruit montant jusqu'au troisième étage). A certains croisements, la traversée des nouvelles voies suppose des dispositifs techniques consommateurs d'espaces et renforçant les effets de coupures à l'intérieur du tissu urbain.

L'étude de faisabilité de la *Spina centrale*²¹, qui date de 1988, présente des alternatives au projet des *Ferrovie dello Stato* et vise à convaincre ces dernières de la nécessité d'enterrer les voies. Le cabinet Gregotti Associati présente donc une série de solutions (sous forme de profils longitudinaux et de coupes transversales) permettant d'une part de créer au-dessus des voies ferrées enterrées un boulevard urbain au niveau des rez-de-chaussée et de simplifier au maximum les dispositifs de croisement. La négociation qui s'engage, à partir de ce moment-là, entre la compagnie de chemins de fer et les autorités locales est couronnée de succès, puisque les *Ferrovie dello Stato* acceptent d'enterrer les voies et de réaliser une gare en partie souterraine, en lieu et place de la gare actuelle de *Porta Susa*. Le boulevard urbain (*viale urbano*) est ainsi rendu possible et sa réalisation partielle intervient avant l'ouverture des Jeux Olympiques de 2006.

Ce boulevard urbain accueille 2x2 voies de circulation et deux contre-allées pour la desserte des immeubles. Voies de circulation et contre-allées sont séparées par un terre-plein planté d'arbres de haute tige. Ces aménagements contribuent donc à l'amélioration de l'environnement immédiat des immeubles qui jouxtaient jusque-là la voie ferrée et le boulevard devient un élément de suture de deux types de tissus urbains, dont la constitution remonte à des époques différentes. Lors de son ouverture à la circulation, le boulevard voit son unité renforcer par la présence d'un mobilier urbain approprié et par l'implantation d'une série d'œuvres d'art.

Le projet de la *Spina centrale* ne se limite cependant pas à un projet d'infrastructure. L'objectif du Plan régulateur général est en effet de penser en même temps la restructuration des

²¹ *Progetti per il PRG*, op. cité, pp 23-36.

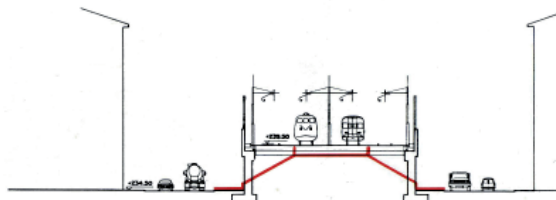
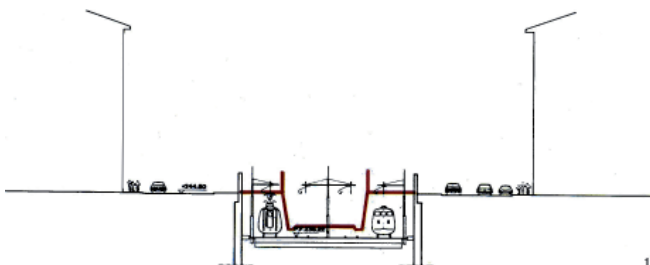
PROJET DES FS ET PROPOSITIONS DU PRG. COUPES TRANSVERSALES

source : *Progetti per il PRG, 1994*

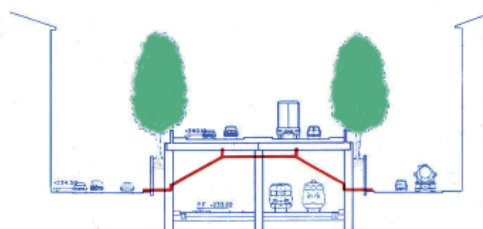
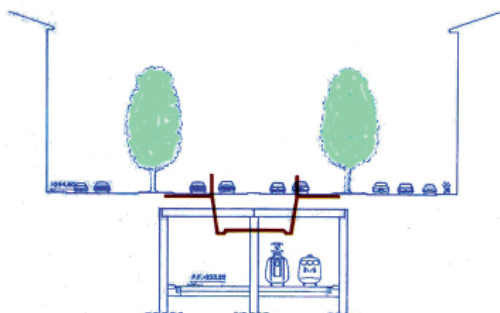
1. Projet FS
Coupe sur via Santa Chiara
1. Proposition PRG
Coupe sur via Santa Chiara

2. Projet FS
Coupe sur cours Regina Margherita
2. Proposition PRG
Coupe sur cours Regina Margherita

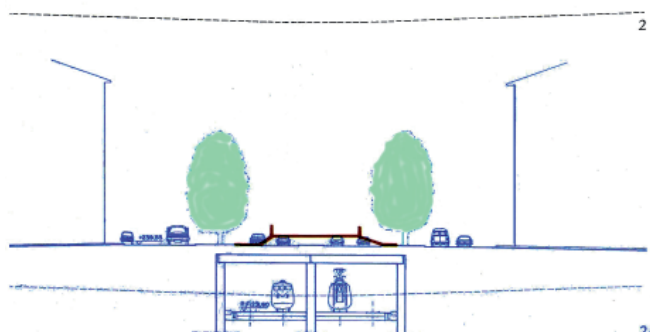
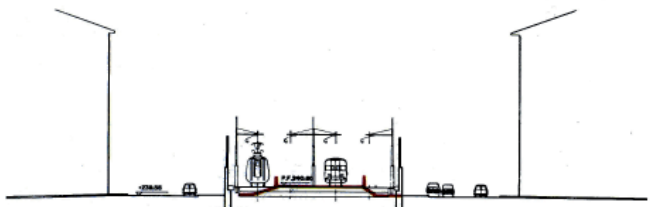
3. Projet FS
Coupe sur via Don Bosco
3. Proposition PRG
Coupe sur via Don Bosco



1



1



2

2

réseaux ferrés et viaire et la requalification de vastes friches situées à proximité immédiate de la nouvelle voie. La *Spina centrale*, qui fait l'objet, dans le cadre du plan régulateur, d'une étude d'ensemble, est par la suite subdivisée en *ambiti* (*Spina 2, 3 et 4*), qui font l'objet d'études plus approfondies (1990), visant à anticiper les développements possibles et pouvant déboucher sur l'instauration de *Piano particolareggiato*, qui sont l'équivalent de nos anciens plans d'aménagement de zone. Ces études de détail sont confiées pour partie au cabinet ayant en charge le plan régulateur, pour partie à des bureaux de consultants turinois²². Le contenu des propositions faites est détaillé.

- *l'ambito 1* est présenté comme le point d'achèvement (« la *conclusione* ») du boulevard urbain et doit donc accueillir des équipements exceptionnels comme une place et un tour, tout en accueillant des formes urbaines (îlots ordinaires) favorisant une transition avec la ville dite consolidée.
- *L'ambito 2*, qui se situe à proximité de la nouvelle gare de *Porta Susa*, accueille l'extension de l'Institut Polytechnique, un parc public et un quartier d'habitations et de bureaux. La forme adoptée est là aussi composée d'îlots. Deux tours de bureaux sont projetées au croisement avec le cours Vittorio.
- Les *ambiti 3 et 4* font une part plus grande aux espaces verts d'une part, à l'accueil d'activités tertiaires (parc d'affaires) de l'autre. Les formes urbaines retenues alternent îlots ouverts et tours.

Pour chacun de ces segments de la *Spina centrale*, des destinations d'usage précises sont établies : Politecnico, bureaux et immeubles d'habitation sur la Spina 2 ; centre commercial, pôle tertiaire de haut niveau, parcs d'affaires, tours d'hôtels, immeubles résidentiels dans la Spina 3 ; maisons en bandes et tours pour le tertiaire sur la Spina 4. A chacune de ces destinations sont affectées des densités de construction précises. Sur l'ensemble de la Spina, l'ensemble des constructions projetées se traduit par un coefficient d'occupation des sols (*indice di fabbricazione*) de 0,70.

Lors de la phase d'élaboration du plan régulateur, le projet de la *Spina centrale* fait d'ores et déjà l'objet d'ajustements. Ainsi en 1992, à la demande du conseil communal, une étude d'ensemble portant sur les quatre *ambiti* envisage une augmentation de la part des programmes de logements au détriment de ceux qui sont destinés aux activités tertiaires et va dans le sens d'une unification des formes urbaines proposées. Ces ajustements sont intégrés dès l'origine dans la stratégie adoptée par les auteurs du PRG. L'adjoint à l'urbanisme de la junta communale nouvellement élue qui approuve en 1993 le plan n'hésite pas à déclarer à ce propos que « *il piano, fatti salvi alcuni obiettivi generali ed elementi essenziali di riferimento, può e deve essere modificato e adatto alle condizioni, mutevoli, del contesto* »²³. La nouvelle municipalité tend à considérer le PRG – qu'elle n'a pas élaboré – plus comme un plan d'orientations (*piano d'indirizzi*) que comme un document réglementaire à caractère contraignant.

Tant en ce qui concerne la conservation du centre historique que la *Spina centrale*, les projets sont étudiés à un niveau de détail urbanistique et architectural tel qu'un investisseur éventuellement intéressé puisse les mettre en oeuvre grâce à une simple demande de permis de construire.

22 Sont en charge des études Franco Mellano et Atilia Peano, Gregotti Associati Studio (Augusto Cagnardi, Pierluigi Cerri, Vittorio Gregotti) pour la Spina 1 et la Spina 2, Pietro Derossi et Livio Dezzani pour la Spina 3, Roberto Gabetti et Aimaro Isola pour la Spina 4.

23 « *Le plan, à l'exception de quelques objectifs généraux et d'éléments de référence essentiels, peut et doit être modifié et adapté pour tenir compte d'un contexte en mutation* », (SACCOMANI S., « Per attuare il piano occorre cambiarlo », op. cité, p 29).

LE NOUVEAU BOULEVARD URBAIN. AU PREMIER PLAN L'ŒUVRE DE MARIO MERZ



LES «AMBITI» DE LA SPINA CENTRALE. ÉTUDES DE DÉTAILS

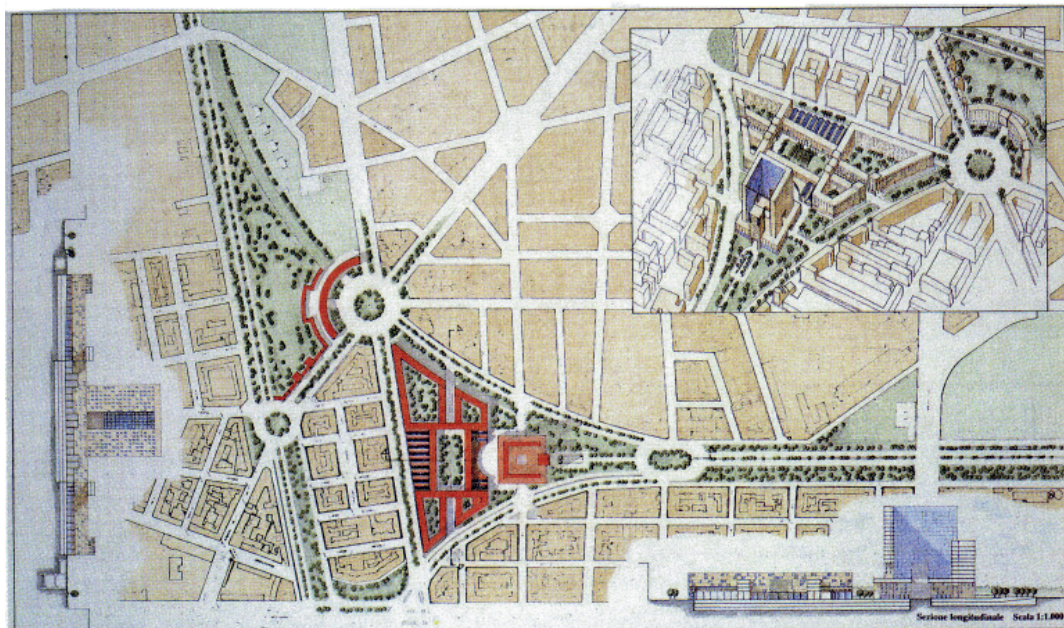
source : *Progetti per il PRG*, 1994

Spina centrale. Ambito 1

Architectes :

Franco Mellano Attilia Peano

source : "*Progetti per il PRG*", 1994



L'élaboration de solutions alternatives est toujours possible, mais passe par des procédures (variantes du PRG, plans particuliers) beaucoup plus longues. Il y a là une politique d'offre (offre de terrains libérés de leurs anciennes occupations industrielles, offre de projets clefs en main) qui tente d'intéresser d'éventuels opérateurs privés au développement de la ville. La stratégie adoptée est l'adoption d'un « *piano di grande offerta* », d'un « *piano di qualità (inteso essenzialmente come qualità del disegno urbano)* »²⁴, plan qui constitue le fondement d'une image de la ville en plein renouvellement. La collectivité publique fait tout ce qui est son pouvoir pour proposer un cadre adapté à l'intervention d'éventuels investisseurs privés qui assumeront les risques liés à la mise en œuvre d'éventuels programmes immobiliers.

3.2 - LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE

3.2.1- Une stratégie erronée de reconversion économique

Le Plan régulateur général s'appuie donc sur le pari d'une relance du marché immobilier, plus particulièrement de celui des bureaux, pari qui, plus de cinq ans après son adoption, apparaît loin d'être gagné. A la fin des années 1990, les investisseurs privés ne se sont pas bousculés au portillon et aucun programme d'importance n'est sorti de terre le long du parcours de la *Spina centrale*. Cette politique d'offre immobilière trouve sa justification dans l'idée que la ville industrielle doit progressivement laisser la place à une ville tertiaire. Pour permettre cette transformation, il convient d'attirer des investisseurs extérieurs (dans la mesure du possible les sièges sociaux ou les directions européennes des firmes multinationales) et la stratégie de la qualité urbaine constitue un argument de poids dans la concurrence que sont censées se livrer les grandes villes à l'échelle internationale. Ce diagnostic économique, qui est commun, au début des années 1980, à la quasi-totalité des métropoles européennes, s'avère largement erroné et nombreuses sont les études et les recherches qui montrent que le développement urbain est plus lié à des facteurs endogènes qu'à l'arrivée d'éventuels investisseurs extérieurs. La prise de conscience de la part des acteurs locaux de la nécessité de s'appuyer sur ce qui fait la spécificité de l'économie locale est en large partie liée à la crise qui se profile au début des années 1990 sur les marchés immobiliers.

Au milieu des années 1990, des économistes reconnus²⁵ contribuent à faire prendre conscience des atouts que peut constituer le maintien d'activités industrielles dans une ville comme Turin. L'ère de la « *ville fordiste* », de la « *ville entreprise* », est certainement terminée et l'avenir de Turin n'est plus intrinsèquement lié à celui de la grande entreprise qu'est FIAT. La ville est entrée, ainsi que l'a écrit le sociologue Arnaldo Bagnasco dans l'ère « *del dopo Ford* »²⁶, mais cela ne veut pas pour autant dire que son développement futur n'est pas lié à la production. La ville industrielle a en effet contribué à structurer un milieu « *fatto di scienza, tecnica e organizzazione* » qui peut s'avérer un terreau fertile pour la création et l'épanouissement de nouvelles activités.

Au cours de la dernière décennie, s'est en effet développé un ensemble de petites et moyennes entreprises dans le secteur de la recherche ou de la robotique qui sont à la recherche de locaux à l'intérieur du tissu urbain. Les immeubles de bureaux, que le Plan régulateur prévoit d'implanter le long de la *Spina centrale*, n'apparaissent pas comme une réponse adaptée à la demande des PME, notamment quand ils prennent la forme de tours.

24 « Per attuare il piano occorre cambiarlo », op. cité, p 30.

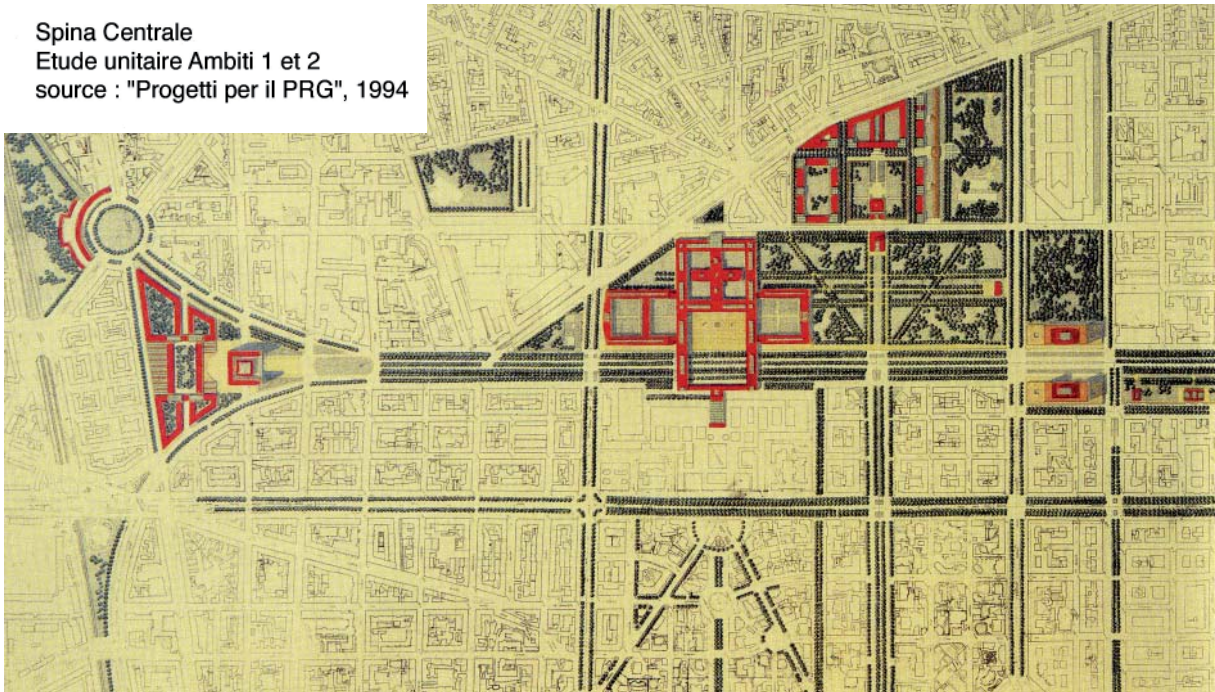
25 CONTI S., « Il sistema delle imprese e i vantaggi competitivi », *Atti e rassegna tecnica*, 1998, N°1, pp 70-110 ; PICHIERRI A., « La politica industriale cittadina. Bilancio e prospettive », *Atti e rassegna tecnica*, 1998, N°1, pp 52-69.

26 BAGNASCO A., *La città del dopo Ford. Il caso Torino*, Turin, Boringhieri, 1995.

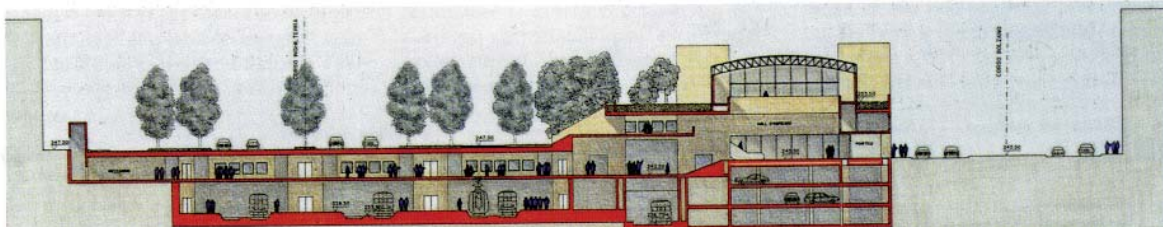
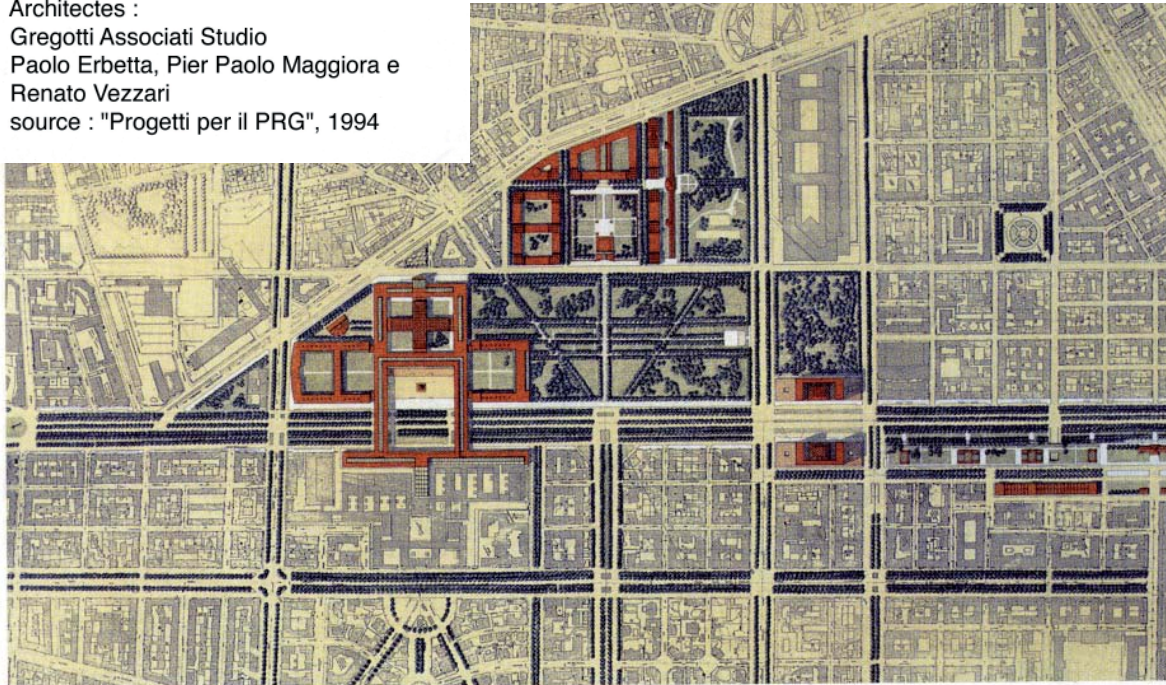
LES «AMBITI» DE LA SPINA CENTRALE. ETUDES DE DÉTAILS

source : *Progetti per il PRG*, 1994

Spina Centrale
Etude unitaire Ambiti 1 et 2
source : "Progetti per il PRG", 1994



Plan Particulier, Spina Centrale
Ambito 2. Plan volumétrique et Section sur
la gare de Porta Susa
Architectes :
Gregotti Associati Studio
Paolo Erbetta, Pier Paolo Maggiora e
Renato Vezzari
source : "Progetti per il PRG", 1994



De plus la FIAT qui, il y a quelques années, envisageait encore d'abandonner toute activité de production à Turin, est récemment revenue sur cette stratégie, avec la décision de procéder au montage de la « *Grande Punto* » dans l'usine de Mirafiori. A terme, certains envisagent même que Turin puisse devenir un centre de lancement de nouveaux modèles automobiles que ceux-ci relèvent de la FIAT ou d'autres marques. Le PRG s'est aventuré à proposer des destinations d'usages précises et s'est donc voulu plus un programme (à l'image d'un programme de Zone d'aménagement concerté) qu'un plan d'urbanisme. Il n'y a rien d'étonnant que ce soit ce contenu programmatique qui s'avère le plus rapidement inadapté à prendre en compte les évolutions du tissu économique local. Parce qu'il pariait sur une tertiarisation rapide de l'économie locale, le Plan régulateur, dans ces premières versions, privilégiait l'immobilier de bureaux et laissait comme seul choix possible pour les activités de production, la délocalisation dans des communes périphériques plus ou moins lointaines.

3.2.2- Des besoins de construction surestimés

Les activités industrielles et plus particulièrement la présence de très grandes entreprises du secteur de l'automobile ont eu un impact important sur la structuration du territoire de la ville même de Turin. Ces activités se sont en effet implantées pour la plupart à la périphérie immédiate de la ville historique. La restructuration du secteur de l'automobile, qui s'est traduite par de nombreuses délocalisations, a comme conséquence l'apparition massive de friches industrielles. Ce phénomène est encore renforcé par l'obsolescence de nombreuses infrastructures liées à l'industrie (voies ferrées, gares de triage...). Le Plan régulateur général a classé plus de mille hectares de friches en zone de transformation ou en secteur destiné à accueillir des équipements et services. Si l'on applique le coefficient d'occupation des sols retenus, l'urbanisation de l'ensemble de ces zones se traduirait par la réalisation de 5,7 millions de m² de *superficie lorda di pavimento*²⁷, (dont 46% sont destinés au tertiaire) et de 6 millions de m² dans les secteurs réservés pour les services²⁸. Un calcul sommaire permet de dire que ces zones devraient permettre d'accueillir plus de cent quatre-vingt mille habitants supplémentaires. Les programmes prévus le long de la seule *Spina centrale* prévoient la création de sept mille logements supplémentaire (ce qui correspond à l'accueil de plus de vingt mille nouveaux résidents).

Or Turin est une ville qui jusqu'à une date récente a perdu de nombreux habitants : le déclin des activités industrielles conduit à une baisse de la population qui est passée de 1 200 000 à 900 000 habitants (entre 1970 et 1990) et ce dans le cadre d'une agglomération qui connaît au mieux une stabilité démographique²⁹. De plus l'Italie est une des pays d'Europe qui a un faible taux de natalité (qui ne permet pas le renouvellement de la population). Les programmes immobiliers, prévus dans les zones urbaines de transformations et plus particulièrement le long de la *Spina centrale* sont donc sans commune mesure avec la capacité d'absorption des marchés immobiliers. L'ensemble des mesures incitatives (coefficients d'occupation des sols élevés, possibilité pour les investisseurs qui cèdent des terrains pour la réalisation de services publics d'obtenir des droits à construire supplémentaires), qui font partie d'une politique « *d'offre* », n'a pas permis une relance du marché immobilier, ce qui explique qu'il ait fallu attendre plus de dix ans pour voir sortir de terre les premiers programmes de construction le long de la *Spina centrale*.

²⁷ Equivalent de la superficie hors œuvre brute.

²⁸ « Per attuare il piano occorre cambiarlo », op. cité, p 30.

²⁹ Aujourd'hui la ville compte un million d'habitants et l'agglomération 1 800 000.

LES «AMBITI» DE LA SPINA CENTRALE. ETUDES DE DÉTAILS

source : Progetti per il PRG, 1994

Spina Centrale Ambito 3

Axonométrie

Architectes :

Pietro Derossi Livio Dezzani

source : "Progetti per il PRG", 1994



3.1.3.2 Edifici per parcheggi multipiano
SLP mq. 69.750

2. Centro multi media
con sale cinematografiche, discoteca, bar, ristoranti.
SLP mq. 28.100

1. Isolati di completamento della maglia insediativa circostante con funzione sia residenziale, sia ad uffici ed Eurotorino.
SLP mq. 127.000

4. Centro commerciale urbano edificio multipiano contenente un ipermercato, negozi ed uffici.
Parcheggi interrati.
SLP mq. 30.000.

5. Polo terziario per uffici di standard elevato in prossimità del nodo di interscambio della stazione passeggeri. L'edificazione verso il Parco Dora sarà destinata a residenze. Nella piazza centrale e nei viali limitrofi sono previsti negozi, ristoranti e un albergo di alta categoria.
Parcheggi interrati.
SLP mq. 175.800

6. Residenze con affaccio sul parco
SLP mq. 42.000

7. Edificio stazione passeggeri per la linea Torino-Milano e per la linea Torino-Caselle, sovrapposta al sedime ferroviario. Nell'edificio sono previsti servizi ai passeggeri (negozi, ristoranti, informazioni, ...). Nella piazza prospiciente la stazione è collocata una torre «Teleport» che contiene le più avanzate tecnologie telematiche.
Parcheggi interrati.
SLP mq. 4.650

8. Parco d'affari 2 demolizione dei capannoni industriali e mantenimento della manica su corso Mortara e progettazione di spazi per la ricerca, lo sviluppo e la produzione con centro servizi (uffici in locazione, banche, servizi commerciali specializzati, spazi per esposizioni). All'interno di questo «Parco» potrà essere collocato un settore specializzato nella ricerca robotica (ROBTOR).
Parcheggi interrati.
SLP mq. 106.700

8.1 Edificio per parcheggio multipiano
SLP mq. 25.000

9. Residenze nel parco
SLP mq. 67.700

10. Centro commerciale di quartiere supermercato e negozi.
SLP mq. 5.000

13. Residenze e uffici
SLP mq. 41.500

12. Scuola elementare

11. Scuola media

14. Corso Mortara è interrata per tutta la lunghezza del Parco.

15. Parco Dora il Parco è diviso in quattro settori da tre percorsi pedonali interni corrispondenti a tre ponti sul fiume. Ciascun settore del parco sarà caratterizzato da specifiche funzioni (ricreative, sportive, ludiche, ...).
Sup. mq. 455.000

16.1 Edifici con destinazione ad uffici
SLP mq. 19.300

16.2 Edificio multipiano ad uffici
SLP mq. 10.000

16.3 Centro commerciale di quartiere edificio multipiano contenente un ipermercato e negozi e nella piazza un mercato rionale (non conteggiato).
Parcheggi interrati.
SLP mq. 10.000

17. Torre con funzione ricettiva albergo, uffici in locazione, ristorante, sale riunioni.
SLP mq. 10.500

18. Insediamenti residenziali con uffici di ricicatura e di completamento.
SLP mq. 12.550

19. Parco d'affari 1 — Proposta A demolizione parziale dell'edificio Teksid e progettazione di spazi per la ricerca, lo sviluppo e la produzione con centro servizi (uffici in locazione, banche, servizi commerciali specializzati, spazi per esposizioni).
Parcheggi sopraelevati a vari livelli.

— Proposta B mantenimento dell'attuale edificio Teksid da adibire a funzioni espositive e centro convegni, connesse alle attività del polo terziario Euro-torino.
Parcheggi sopraelevati a vari livelli.
SLP mq. 123.250

20. Centro convegni e manifestazioni
SLP mq. 18.000

21. Residenze con uffici di rango elevato con affaccio sul fiume.
SLP mq. 28.300

22. Residenze con uffici
SLP mq. 14.800

23. Spazi industriali recuperati per attività produttiva, laboratori, magazzini.
SLP mq. 10.500

24. Edificio con destinazione ad uffici
SLP mq. 23.000

Le plan régulateur général adopté en 1995 surestime donc à la fois les besoins de bureaux et de locaux pour les activités tertiaires et ceux de logements. Ce constat conduit une partie des responsables de la Ville de Turin à affirmer que le plan a surévalué l'importance des questions morphologiques et n'a pas procédé aux vérifications de la faisabilité économique des projets³⁰. Les municipalités, élues à partir de 1993,³¹ revisitent les objectifs fixés par le Plan régulateur général à la lumière d'une meilleure prise en compte des contraintes économiques et sociales. Cette démarche est mise en œuvre dans le cadre du lancement d'un plan stratégique qui implique l'ensemble des acteurs publics et privés, puis par l'adoption d'accords de programme et de programmes complexes (*Programmi di riqualificazione urbana*) qui permettent de corriger progressivement le contenu du plan régulateur.

3.3 - LES TRANSFORMATIONS DU PROJET INITIAL

3.3.1- L'élaboration d'un plan stratégique

Saisissant notamment l'occasion présentée par la préparation de la candidature pour l'organisation des Jeux Olympiques d'hiver de 2006, la commune s'engage, à la fin des années 1990, dans l'élaboration d'un *plan stratégique pour la promotion internationale de Turin* : la démarche adoptée consiste en l'identification des problèmes qui se posent dans l'agglomération et la mise au point d'orientations de développement, en association étroite avec les acteurs de la société civile (chefs d'entreprise, Chambre de Commerce, syndicats de salariés, associations, organisations non gouvernementales, Université). A l'image des politiques conduites dans des agglomérations comme Barcelone ou Bilbao, la commune cherche à impliquer les différents acteurs dans un projet commun. Un « *forum pour le développement* », associant chercheurs et enseignants du supérieur, représentants du monde industriel, élus des communes périphériques ou de la province, syndicalistes, identifie des problèmes et formule des propositions. La synthèse de ces analyses est ensuite confiée à un conseil scientifique regroupant des universitaires d'une part, un comité de coordination composé de représentants de l'administration municipale de l'autre. Le plan stratégique se veut avant tout une démarche fondée sur la participation des différents acteurs composant la société civile à la construction d'un diagnostic partagé des problèmes qui se posent à Turin et à la mise au point de scénarios de transformation. Cette implication des mondes de l'entreprise et de l'université constitue un des traits qui distinguent le plan stratégique turinois du document d'encadrement des politiques urbaines de Milan.

Cette démarche de participation permet d'identifier six grandes lignes de développement qui se concrétisent ensuite en des recommandations ou des programmes d'action. Ces lignes stratégiques sont :

- mieux intégrer l'aire métropolitaine dans le système international grâce à une amélioration des infrastructures routières et ferroviaires ;
- mettre en place de nouvelles modalités de gouvernance au niveau de l'aire métropolitaine ;
- favoriser la reconversion du système économique ;
- renforcer le milieu local de la recherche et de l'innovation ;

30 Comune di Torino, « Attuazione della Spina centrale attraverso i programmi speciali », 4a Rassegna Urbanistica Nazionale, *I casi in Rassegna*, Rome, INU, Edizioni Srl, 1996.

31 En Italie, les maires ne peuvent accomplir plus de deux mandats. Depuis 1993, la Ville de Turin connaît deux maires, Valentino Castellani et Sergio Chiamparino, tous les deux soutenus par des coalitions de centre gauche.

- promouvoir les activités culturelles et touristiques (dans la perspective notamment des Jeux Olympiques) ;
- améliorer la qualité urbaine.

Une série d'actions concrètes fait l'objet d'un protocole d'accord signé le 28 avril 2000 par les élus et leurs partenaires privés³². Le plan stratégique est l'occasion de remettre en cause le choix de la spécialisation tertiaire qui constitue un des fondements de la « *grande réforme urbaine* » appelée de ses vœux par le Plan régulateur général. Le développement de Turin passe plutôt par une reconversion des activités économiques locales (avec par exemple le développement de l'automatisation jusqu'à aujourd'hui lié à l'automobile) et la recherche de mixités. Le plan stratégique ne se présente pas comme une alternative au PRG mais comme un complément permettant d'évaluer la faisabilité des projets que ce dernier contient.

3.3.2- Les *Programmi di riqualificazione urbana*

L'adoption définitive du Plan régulateur général par la Ville de Turin en 1993 coïncide avec un changement de majorité municipale. La municipalité de centre gauche, dirigée par V. Castellani, s'est engagée lors de la campagne électorale à approuver le plan. Elle souhaite ainsi mettre fin à des décennies d'instabilité réglementaire. Peu après son entrée en fonction, la nouvelle équipe communale se trouve donc dans l'obligation d'approuver un document dont elle n'a pas contrôlé l'élaboration. C'est ce qui explique qu'une partie de l'équipe se sent autorisée à modifier en tant que besoin le contenu du PRG pour mieux tenir compte des transformations socioéconomiques en cours dans la métropole turinoise.

Cette attitude de la nouvelle municipalité est confirmée par S. Saccomani : « *La nuova giunta porta ad adozione, senza modifiche sostanziali, un piano che non ha contribuito a redigere... Lo adotta perchè questo era l'impegno programmatico del nuovo sindaco, perchè si riteneva che non fosse politicamente sostenibile rinviare ancora la sostituzione di un piano vecchio di 34 anni, ma anche con la convinzione, ribadita dall'allora assessore all'urbanistica durante il dibattito in commissione, che il piano, fatti salvi alcuni obiettivi generali ed elementi essenziali di riferimento, può e deve essere modificato e adattato alle condizioni, mutevoli, del contesto* »³³

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les élus saisissent dès le milieu des années 1990 le lancement par le gouvernement national des *Programmi di riqualificazione urbana* (PRiU). Ces programmes sont fondés sur des accords contractuels, entre acteurs publics et privés, qui ont trait principalement au partage du financement des grandes opérations de requalification urbaine (terme synonyme en italien de renouvellement urbain). Lorsqu'ils impliquent la commune et la région, les PRiU peuvent avoir valeur juridique de modification (*variante*) du Plan régulateur général. Bien que le PRG de Turin soit, à l'époque récent, et que sa rédaction aurait dû faciliter le passage à l'opérationnel, la junte communale lance successivement trois Programmes de requalification urbaine qui portent sur chacune des *ambiti* de la *Spina centrale*.

³² « Torino, rivoluzione in dieci anni », *La Repubblica*, 1er mars 2000

³³ « *La nouvelle équipe adopte, sans modification substantielle, un plan qu'elle n'a pas contribué à rédiger... Elle l'adopte parce que cela correspond à un engagement du programme du nouveau maire. Elle l'adopte parce qu'il semblait qu'il n'était pas politiquement défendable de renvoyer le remplacement de l'ancien PRG vieux de 34 ans et que prévalait la conviction, rappelée par l'adjoint à l'urbanisme de l'époque durant les débats en commission, selon laquelle le plan, à l'exception de quelques objectifs généraux et des références essentielles, pouvait et devait être modifié et adapté pour tenir compte d'un contexte en mutation* » (SACCOMANI S., « Per attuare il piano, occorre cambiarlo », op. cit., p. 29).

LE PROJET SPINA 3 : ÉVOLUTION 1998-2003

source : *PRiU Spina 3, 2003*

	Superficie du terrain	Surface habitable	Services publics
Programme 1998	1 010 748	586 054	650 774
PRiU 2001	1 001 966	584 948	626 751
Modification PRiU 2003	1 002 956	585 542	627 216

LES DIFFÉRENTS TYPES DE PROGRAMMES IMMOBILIERS

source : *PRiU Spina 3, 2003*

	1998	2001	2003
Logements	352 971 m ²	333 623 m ²	348 375 m ²
Equipements et services publics	27 272 m ²	40 280 m ²	53 500 m ²
Activités tertiaires	13 580 m ²	7 700 m ²	3 320 m ²
Grandes surfaces commerciales	18 000 m ²	18 000 m ²	18 000 m ²
Recherche, enseignement supérieur, salles de congrès et d'exposition	174 231 m ²	185 345 m ²	162 347 m ²
Totaux	586 054 m²	584 948 m²	585 542 m²

Les investisseurs immobiliers ne se montrent en effet guère intéressés par les différents projets prévus le long de la Spina centrale. Leur éventuelle intervention butte sur trois problèmes principaux.

- Les densités prévues sont élevées (0,7 m² /m²) et entraînent automatiquement la prise en charge par ces investisseurs de *standards* (dépenses d'équipement public) importants. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le stationnement.
- Les coûts de dépollution des sols sont élevés et compromettent la rentabilité des opérations immobilières.
- La part réservée aux bureaux (plus de 40%) dans les programmes prévus s'avère sans commune mesure avec la demande exprimée par les acteurs économiques.

Les trois PRiU, lancés par la municipalité, qui sont complétés par l'adoption en 1998 d'une révision du Plan régulateur général (*variante generale*), favorise l'adaptation progressive des objectifs d'urbanisme de la collectivité publique aux contraintes des marchés immobiliers. Dans le cas de Turin, « *la variante non risponde tanto all'esigenza di creare nuovi diritti e convenienze per i privati, quanto al rendere economicamente possibile l'esercizio dei diritti creati dal piano* »³⁴. Réduction des densités, réorientation des programmes, prise en charge par les collectivités publiques de coûts d'urbanisation jusque-là à la charge des privés, tels sont les trois orientations qui prévalent lors de l'adoption des PRiU et de la révision du PRG. La délibération, *Indirizzi programmatici per la revisione delle indicazioni del PRG relative alla Spina centrale*³⁵, approuvée en 1998 par le conseil communal, prend acte de l'inefficacité des coûts d'urbanisation élevés dans une phase de dépression du marché immobilier et envisage « *un ripensamento del ruolo stesso della Spina centrale nell'ambito del PRG, rivendo in senso più realistico il dimensionamento* », en proposant une réduction de 43% des densités de construction³⁶.

Cette réorientation de la stratégie de conduite du principal projet d'urbanisme prévu dans le Plan régulateur général est particulièrement visible dans les modifications de programme introduites par le Programme de requalification urbaine, définitivement approuvé en 2001 et portant sur la zone de transformation urbaine dite *Spina 3*³⁷.

Jusque-là destinée à accueillir un parc d'affaires et un pôle tertiaire de haut niveau, *l'ambiente* de la *Spina 3*, dont la superficie est quelque peu réduite, verra la réalisation d'un parc activités technologiques, tournées vers l'environnement (*Envi Park*), parc qui fait l'objet d'un financement de la part de l'Union Européenne. Dix ans après l'approbation du PRG de 1993, le Programme de requalification urbaine envisage une réduction d'environ 40% des programmes immobiliers prévus. Par ailleurs, les surfaces destinées aux équipements publics connaissent eux aussi une diminution, puisque 450 000 m² (sur un total de 627 216 m²) correspondent à la réalisation du vaste parc public de la Dora. Ce parc, dont l'aménagement fait l'objet d'un appel d'offres international³⁸, vise à la fois à retrouver un rapport de la ville avec la rivière et à remettre à jour la mémoire du site (conservation de certaines installations témoins du passé industriel)³⁹.

34 « *La révision répond moins à l'exigence de créer de nouveaux droits et de nouvelles facilités pour les privés qu'à une volonté de rendre effectivement possible la mise en œuvre des droits instaurés par le plan [en vigueur]* » (« Per attuare il piano, occorre cambiarlo », op. cité, p. 33).

35 « *Orientations programmatiques pour la révision des directives du PRG relatives à la Spina centrale* ».

36 « *Une réorientation du rôle même de la Spina centrale dans le cadre du PRG, en reconsidérant dans une perspective plus réaliste les dimensions du projet* » (cité dans « Per attuare il piano, occorre cambiarlo », op. cité, p. 36).

37 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Regione Piemonte, Città di Torino, *Programma di Riqualificazione Urbana. ZUT 4.13/1 Spina 3*, 2003.

38 Les équipes pluridisciplinaires en présence étaient B. Lassus, M. Desvignes, J. Nunes et le lauréat STS + Peter Latz. Ce dernier paysagiste s'est notamment fait connaître par des projets de requalification de friches industrielles en Allemagne.

39 *Progetti per Torino 2006 e oltre*, supplément au *Giornale di Architettura*, 2004, N°24.

Le Programme de requalification urbaine confirme par ailleurs la stratégie définie à l'occasion du plan stratégique : réduction des surfaces destinées au tertiaire (-76%), prise en compte des besoins de terrains et de locaux liés à la recherche et à l'innovation technologique, confirmation de la volonté de construire de nouveaux immeubles de logements. Les programmes résidentiels seront réalisés dans le cadre des Jeux Olympiques (accueil des correspondants de presse) et ce avant d'être mis sur le marché.

Sur l'ensemble du tracé de la *Spina*, la coordination des projets, confiée à l'architecte J.P. Buffi, laisse apparaître un poids de plus en plus important des programmes publics. Le secteur de la *Spina 2* est affecté en quasi totalité à la construction d'un *Urban Center*, d'une grande bibliothèque et du nouveau siège de l'Institut Polytechnique, dont les bâtiments enjambent le nouveau boulevard. Les projets publics sont par ailleurs nombreux sur la *Spina 1* (une nouvelle tour pour accueillir les institutions régionales) et la *Spina 3* (centre de congrès et d'exposition). Contrairement à ce qui était prévu à l'origine, les investissements privés ne se sont pas révélés suffisants pour soutenir un ambitieux projet de requalification qui concerne environ deux cents hectares de friches industrielles situées le long de plus de dix kilomètres de voie ferrée (en cours de transformation en boulevard urbain).

Les collectivités publiques sont donc progressivement contraintes de prendre en charge une part croissante des coûts d'urbanisation et de soutenir le projet par des programmes immobiliers publics.

Le plan de composition urbaine, qui résulte d'une part des propositions formulées par le cabinet Gregotti associati dans le cadre du Plan régulateur général, d'autre part des études de faisabilité et des plans particuliers qui ont accompagné le PRG, fait lui aussi l'objet de retouches. Si l'on compare les *Progetti per il PRG* (1994) et les *Progetti* de la Ville de Turin pour la *Spina centrale* (2003)⁴⁰, force est de constater qu'est maintenu le parti général de promouvoir différentes formes d'îlots ouverts. Tout au plus, remarque-t-on la suppression de programmes de haute densité (ensembles de tours) dans le secteur de la *Spina 3*. Malgré les modifications successives de programmes (baisse des densités, substitutions programmatiques), il y aurait donc une conservation des éléments structurants du projet : à savoir la couverture de la voie ferrée et la réalisation d'un boulevard urbain d'une part, le découpage en îlots d'autre part.

Un tel constat rejoint les critiques formulées à l'égard du contenu que V. Gregotti et A. Cagnardi ont donné au Plan régulateur général. En voulant entrer dans le détail des programmes immobiliers, ces deux architectes ont permis une anticipation par les propriétaires des plus-values immobilières et ont ainsi contribué à réduire les marges de manœuvre de la Ville : « *In un certo senso, i fatti hanno dato ragione all'assessore : il piano si cambia nel corso dell'attuazione. Ma variarlo è un processo lento, faticoso e difficile proprio per le sue caratteristiche. Ciò che voglio sottolineare è che le attese e i diritti creati dal piano condizionano i rapporti negoziali fra amministrazioni e privati attorno ai principali interventi di trasformazione...*

Se il piano non avesse strutturato in maniera così precisa le attese dei proprietari nelle aree che proponeva come strategiche, ma avesse per queste aree dettato obiettivi, vincoli, prestazioni non negoziabili, condizioni da verificare in un successivo processo negoziale,

⁴⁰ Città di Torino (Divisione Urbanistica ed Edilizia Privata, Settore Progetti di Riassetto Urbano, Progetto Speciale Spina Centrale), *La Spina centrale. Progetti. Elaborato Illustrativo*, 2003.

LES PROJETS OLYMPIQUES

source : CIOCCHETTI A., *Le Opere Olimpiche a Torino*, Città di Torino (Settore Progetti di Riassetto Urbano), 2003

Equipements Olympiques	Localisation	Equipes de conception
Village Médias	Centre de formation ITC-ILO	
Piste de patinage de vitesse	Secteur du Lingotto (ancienne gare de triage)	HOK Sport Ltd, Studio Zoppini Associati
Village Olympique	Secteur du Lingotto (Ancien marchés de gros)	arch. B. Camerana, AIA architectes, Studio Derossi Associati, Hugh Dotton Associates, Studio Inarco, arch. A. Maccianti, ing. C. Perego di Cremnago, arch. A. Politi, PRODIM, arch. G. Rosental, Studio Steidle und Partner
Palais de glace	Corso Tazzoli	Studio Lee, arch. C. Lucchin, arch. R. d'Ambrogio, Studio De Ferrari Architetti, arch. C. Roluti, arch. A. Cassotta
Palais des sports (hockey)	Secteur du stade communale	Arata Isozaki & Associates Co. Ltd, ARCHA Spa, ARUP Spa, ing. G. G. Amaro, arch. M. Brizio
Village Médias	Spina 2	Garboli Conicos Spa, arch. S. Seita, arch. M. Zocco
Village Médias	Secteur ex Italgas	ATC Projeet.to Srl, arch. G. Sottero, arch. S. Cipolli
Village Médias	Secteur ex Michelin Spina 3	Al Engineering, Picco Architetti, Studio Rosental, arch. L. Quaranta
Village Médias Vitali	Spina 3	Buffi Associates, Studio AS, Studio Granma, arch. C Novara, arch. L. Pia
Palavela (Patinage artistique)	Palavela	ing. A. De Bernardi, arch. Gae Aulenti, SI.ME.TE Snc, arch. C. Roluti, arch. S. Basso, arch. M. Filippi, ing. G. Gramoni, arch. F. Quadri, ing. V. Peisino, ing. G. Forte, INTEC Srl

l'azione dell'amministrazione pubblica in questa fase di attuazione ne sarebbe risultata probabilmente rafforzata »⁴¹. Les projets per il PRG s'apparentent en effet à des sortes de plans-masses, allant de pair avec des programmes quantifiés et l'expérience nous apprend la difficultés à faire respecter des objectifs d'aménagement trop précis et des orientations trop détaillées en cas de renversement de la conjoncture sur les marchés immobiliers : les investisseurs privés, dont il convient de se défier dans les périodes de croissances, deviennent convoités dans celles de crise. Les rapports de force s'en trouvent nécessairement inversés.

3.4 - L'EFFET JEUX OLYMPIQUES

Les Jeux Olympiques ont sans aucun conteste un effet d'entraînement sur le développement des villes ou des régions touristiques qui les accueillent. Leur préparation, qui commence par le lancement de la candidature, favorise une mobilisation des différents acteurs locaux et structure une habitude à travailler ensemble. Les programmes d'investissements (à l'initiative notamment des gouvernements centraux), qu'ils supposent, contribuent à relancer des projets qui sont jusque-là restés dans les cartons. Ce qui est vrai pour d'autres sites olympiques l'est aussi pour Turin. Il convient cependant de relativiser l'impact des investissements liés à l'accueil des Jeux Olympiques sur la mise en œuvre des projets prévus dans le cadre du Plan régulateur général de 1993.

Bon nombre des projets prévus dans le PRG était déjà en cours de réalisation avant la préparation des Jeux. Tel est le cas du plus important d'entre eux : la couverture de la voie ferrée, pour permettre la réalisation du boulevard urbain de la *Spina centrale*, tout comme la nouvelle gare de *Porta Susa*, sont décidées dans le cadre d'un projet de réorganisation du réseau ferroviaire, consécutif notamment à la décision de créer une ligne de train à grande vitesse entre Lyon et Turin. Tel est aussi le cas de la décision de réaliser un nouveau siège pour l'Institut Polytechnique, qui découle d'une stratégie de développement de cette institution d'enseignement supérieur (financé à la fois par les collectivités publiques et les grandes entreprises présentes sur le site turinois). Tel est enfin le cas de la construction d'un nouveau Palais de Justice qui remonte au début des années 1990.

En fin de compte, sont directement liées aux Jeux, la construction et la rénovation d'équipements sportifs, ainsi qu'une partie des programmes d'immobiliers résidentiels. Mais il faut noter à ce propos que les villages destinés à accueillir soit les athlètes, soit la presse, ne sont pas toujours localisés le long de la *Spina centrale*. Les installations olympiques servent parfois à valoriser des propriétés publiques ou parapubliques (les anciens marchés de gros). A proximité du Lingotto, ancienne usine FIAT qui a fait l'objet d'une requalification⁴², est implanté le Village Olympique sur le site des ex Mercati Generali. Ce site, présenté par certains comme le « *district olympique* »⁴³ est donc autant privilégié que peut l'être l'ensemble des secteurs de la *Spina centrale*.

41 « D'un certain point de vue, les faits ont donné raison à l'adjectif à l'urbanisme : le plan se modifie au cours de sa mise en œuvre. Mais le changer est un processus lent, fatigant et difficile, à cause de ses caractéristiques mêmes. Ce que je veux souligner, c'est que les attentes et les droits créés par le plan conditionnent les rapports de négociation entre l'administration et les privés à propos des interventions principales de transformation... Si le plan n'avait pas déterminé de manière aussi précise les attentes des propriétaires dans les secteurs définis comme stratégiques, mais avait dans ces secteurs fixé des objectifs, des contraintes, des prestations non négociables, des conditions à respecter lors du processus de négociation qui lui fait suite, l'action de l'administration publique aurait probablement été facilitée lors de cette phase de négociation » (« Per attuare il piano, occorre cambiarlo », op. cité, p. 35).

42 Il comprend aujourd'hui un vaste centre commercial, un centre de congrès, un musée d'art moderne, une salle de spectacle, un complexe cinématographique...

43 « Turin, ville olympique en 2006 », *Le Moniteur*, 16 février 2001, pp 6-8.

LES SITES OLYMPIQUES A TURIN

source : *Domus*, 2006, n°889

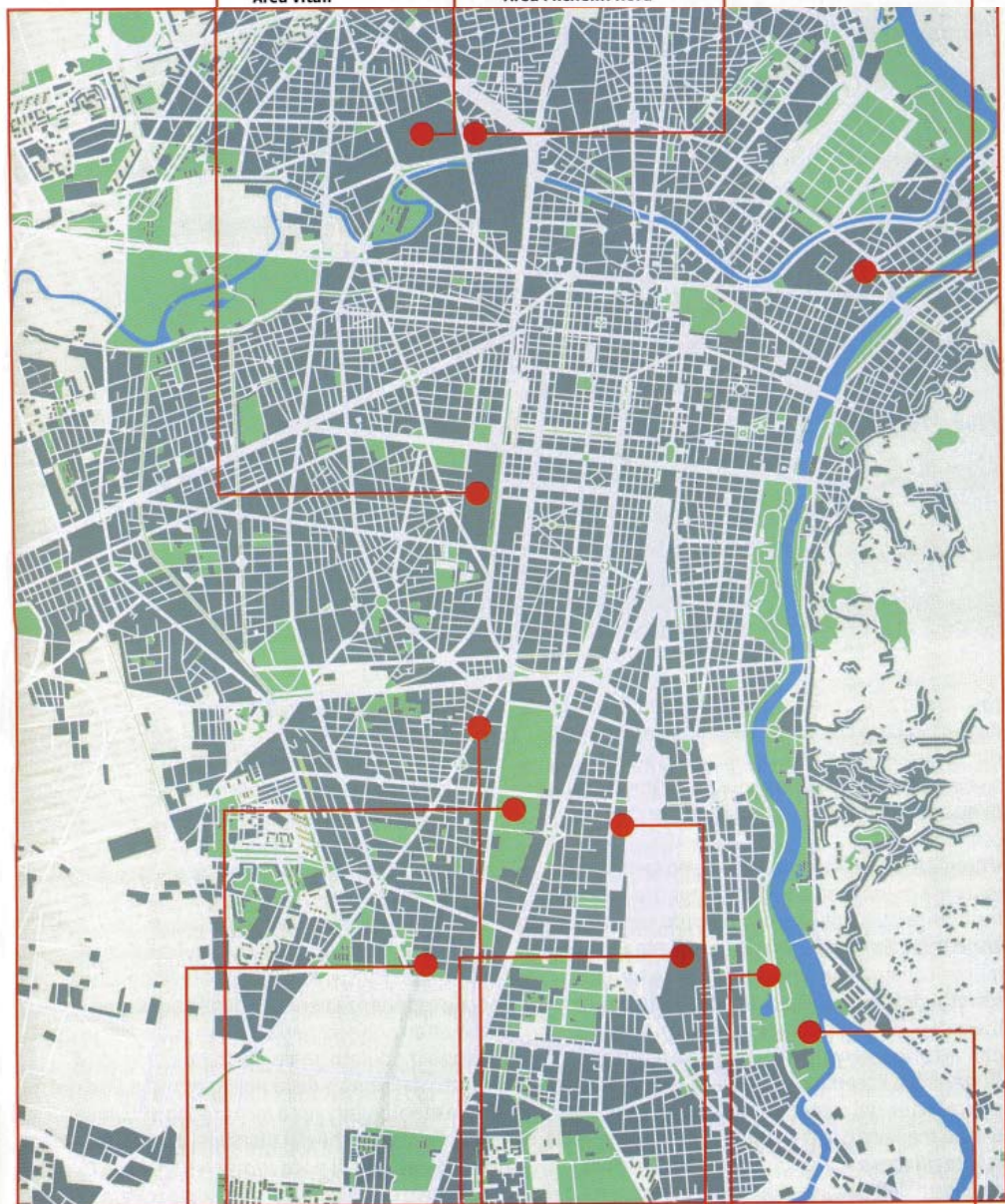


Villaggio Media Spina 2

Villaggio Media Spina 3, Area Vitali

Villaggio Media Spina 3, Area Michelin Nord

Villaggio Media Italgas



Palazzo del Ghiaccio



Oval



Palavela*



Villaggio Media ITC-ILO



Palasport Hockey 1



Villaggio Media Riberi



Villaggio Olimpico

Les Jeux Olympiques constituent donc une sorte de complément à un ensemble de projets de requalification dont le Plan régulateur général de 1993 fournit une première esquisse.

Ils sont par ailleurs une sorte de point d'orgue d'un processus de transformation de la ville industrielle en une métropole culturelle et touristique. Aujourd'hui ce qui fait la réputation de Turin, c'est autant l'architecture baroque, les musées, le patrimoine culturel, les grands événements culturels, les spécialités gastronomiques, l'enseignement supérieur et la recherche que l'automobile. Ce processus est engagé à la fin des années 1980 par le Plan régulateur général, il se poursuit avec le plan stratégique qui voit l'implication de l'ensemble des acteurs publics et privés qui comptent au niveau de la ville et il s'achève d'une certaine manière avec les Jeux Olympiques.

D- QUEL PROJET POUR LA VILLE CONTEMPORAINE ?

1 - VILLE ÉMERGENTE OU *CITTÀ DIFFUSA*

Les deux expériences qui viennent d'être décrites concernent de grandes métropoles (Turin, Milan) et ont pour cadre ce que les Italiens appellent la *ville consolidée*, c'est-à-dire l'ensemble constitué par les centres historiques et leur première couronne de banlieue (secteurs occupés par les industries, les grands ensembles ou les quartiers résidentiels). Cette ville a été dotée d'une organisation par l'adoption de plans d'ensemble (ville baroque), puis de plans partiels (zones d'activités, programme de logement social, lotissements). Les projets envisagés par les autorités locales prennent place dans les trous, qui apparaissent à l'intérieur d'un tissu urbain déjà constitué, suite au départ d'activités industrielles principalement. La tentation est grande pour les urbanistes et les architectes, qui ont la responsabilité de ces projets, d'aller puiser, dans l'immense réservoir de références que constitue la *ville consolidée*, les références à partir desquelles ils peuvent construire leurs plans de composition.

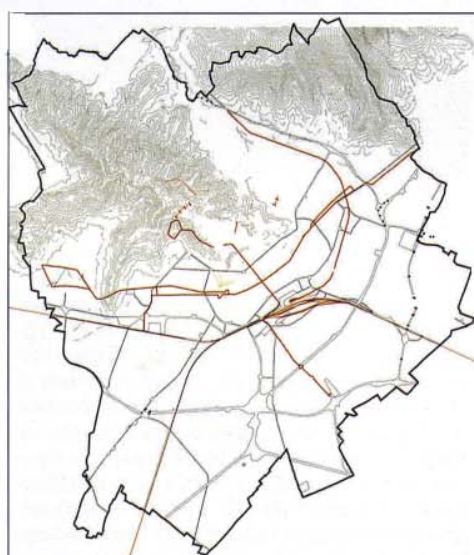
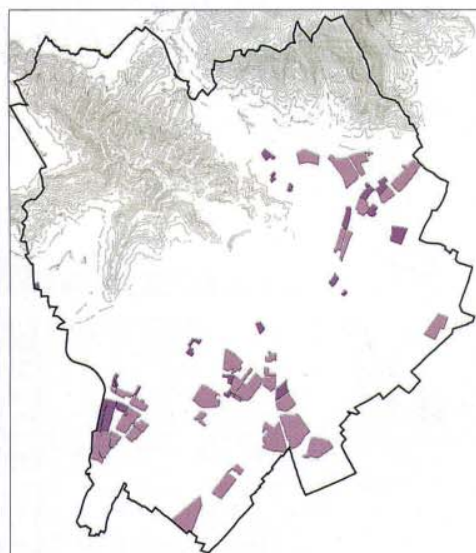
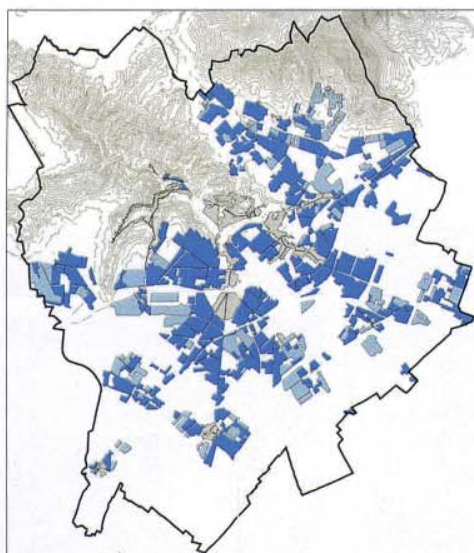
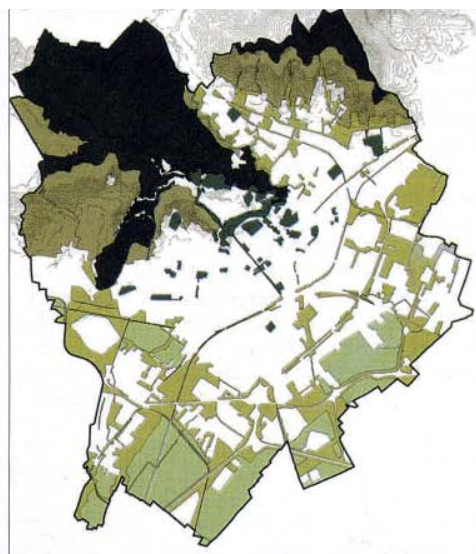
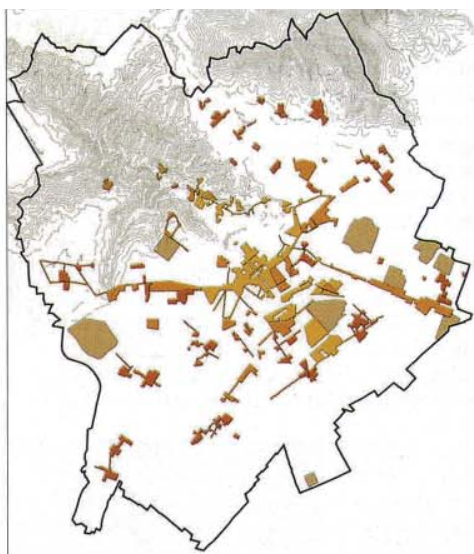
Mais l'Italie, plus encore que la France, a été marquée par un mouvement de diffusion de l'urbanisation à l'échelle de vastes territoires. Dès 1990, Francesco Indovina cherche à expliquer le processus qui donne naissance à ce que, le premier, il appelle la « *città diffusa* ». La ville diffuse est le produit d'une double phénomène :

- diffusion de l'habitat individuel (la *casa su lotto*) qui peut accueillir la résidence d'une ou plusieurs générations appartenant à une même famille élargie, voire un petit local d'activités ;
- diffusion des activités économiques à travers la mise en place de réseaux de petites et moyennes entreprises.

Cette diffusion est rendue possible par l'existence préalable de la trame que constituent les bourgs et villages ruraux reliés par un réseau dense de voies secondaires. La *città diffusa*, tant décriée par de nombreux urbanistes, qui y voient un risque de dilution de la ville, dans une réalité mal définie que l'on dénomme parfois l'urbain, n'est en fin de compte que le corollaire de la constitution de ce que les économistes appellent les districts industriels ou

LES SYSTÈMES DU PRG DE BERGAME

source : *Urbanistica Quaderni*, 2000, n°27



Il sistema dei luoghi centrali, il sistema del verde, il sistema della residenza, il sistema della produzione, il sistema della mobilità e il plastico (scala 1/5000 con le aree soggette a Progetto norma

les systèmes productifs locaux. Et de nombreux responsables politiques ou administratifs – parmi lesquels en France ceux de la DATAR – voient dans ces groupements d’entreprises (appelés aussi parfois *cluster*) des structures particulièrement innovatrices de développement économique. Bref est-il possible d’accepter une telle forme d’organisation économique, en refusant ses conséquences sur l’organisation spatiale ?

Dès son invention, la notion de *città diffusa*, à la différence de celles qui sont employées en France (*rurbanisation*, *périurbanisation* ou plus récemment *ville émergente*), fait référence aux formes particulières prises par la diffusion de l’urbanisation dans des régions restées jusque-là rurales : Italie du Nord-Est (Lombardie, Vénétie) et du Centre (Emilie-Romagne, Toscane), puis certaines régions du Mezzogiorno (Pouilles).

B. Secchi, dans ses travaux les plus récents⁴⁴ parle à propos de la ville diffuse de « *città frattale* », c’est-à-dire d’une ville caractérisée par la présence simultanée de fragments d’urbanisation dont la constitution relève d’époques différentes. Elle apparaît comme une juxtaposition de morceaux possédant chacun leur propre logique d’organisation : l’ancien village rural, le lotissement, la *casa su lotto*, le *shopping mall*, le parc d’activités technologique, la zone industrielle, l’ensemble collectif. Elle est marquée par de nombreuses fractures ou ruptures. Ses principes d’organisation sont métaphoriquement reliés à la théorie du chaos mise à jour par des recherches récentes dans le domaine de la physique des particules.

2 - TROIS EXPÉRIENCES DE PLANS

2.1 - PRATO

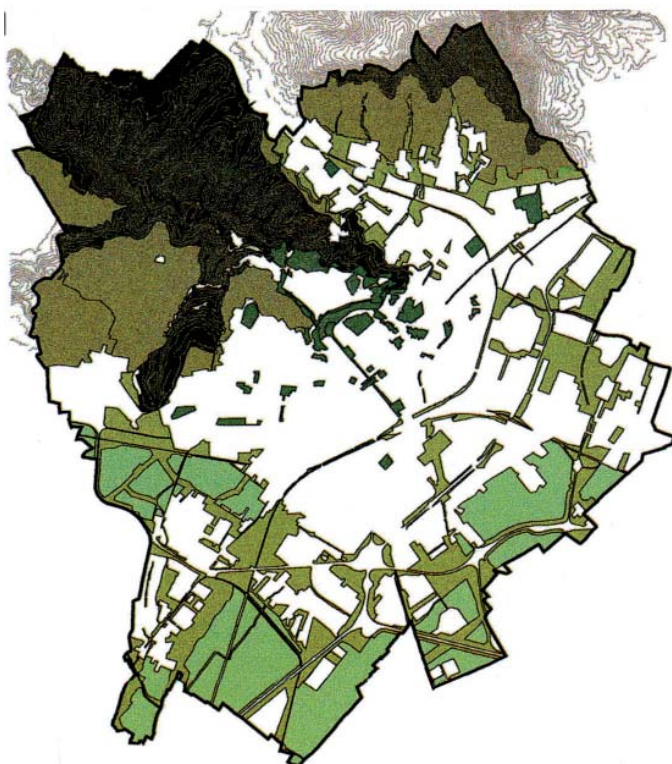
Le rôle de l’urbaniste n’est pas de condamner la *città diffusa*, sous prétexte qu’elle ne correspondrait pas aux canons de l’harmonie de la ville consolidée, il est d’abord d’en reconnaître les formes, ensuite de comprendre les mécanismes économiques et sociaux qui président à sa constitution enfin de rechercher les moyens les plus appropriés pour lui donner un minimum de cohérence et d’unité. Parallèlement à ses travaux théoriques, Bernardo Secchi conduit en collaboration avec Paola Viganò une série d’expériences de plans à l’échelon communal, supracommunal ou provincial. Après avoir étudié le plan de la ville de Sienne, il est chargé de celui de Prato en Toscane. Cette ville est connue pour accueillir un district industriel qui tourne autour des activités liées à la transformation de la laine. A cette occasion, en application de la nouvelle loi d’urbanisme (LR 5/95) adoptée par la région, en alternative aux pratiques du zonage jusque-là en vigueur, B. Secchi et P. Viganò identifient des systèmes territoriaux : système de la mobilité, système de la centralité, système résidentiel, système de la production, système environnemental. Pour chacun de ces systèmes est définie une « *règle de structure* » qui débouche sur des principes à suivre en matière d’organisation du territoire.

La mise en cohérence des différentes parties constituant la ville diffuse – à Prato se juxtaposent un centre historique de grande qualité et différents fragments caractéristiques de l’urbanisation contemporaine – est assurée par l’établissement d’un « *progetto di suolo* » qui définit les caractéristiques physiques des différents éléments qui composent l’espace ouvert : rues, places, jardins publics...

⁴⁴ SECCHI B., *Prima lezione di urbanistica*, Rome, Bari, Laterza, 2000.

LE SYSTÈMES DU VERT

source : *Urbanistica Quaderni*, 2000, n°27



Sistema del verde

Art. 113. Disposizioni sui materiali semplici e complessi

1. I materiali semplici e complessi del Sistema del verde sono: strade, bande o fasce attrezzate, percorsi, giardini, impianti sportivi coperti e scoperti, parcheggi a raso. I materiali complessi del Sistema del verde assumono il ruolo di aree per lo svago e per lo sport, ma anche di salvaguardia e valorizzazione ambientale e di connessione tra le aree verdi.

2. I materiali semplici e complessi del Sistema del verde implicano un'elevata percentuale di superfici permeabili, la presenza di fasce boscate, la rinaturalizzazione delle sponde dei corsi d'acqua, l'inserimento nel territorio di corridoi ecobiologici. In particolare i giardini e gli impianti sportivi scoperti devono avere caratteri di forte naturalità.

I parcheggi devono avere pavimentazioni semipermeabili con raccolta e filtro delle acque meteoriche, presenza di siepi di margine e tra gli spazi di sosta. Per le strade e i percorsi identificati come elementi di rafforzamento del Sistema del

verde è prescritto l'inserimento di alberature, siepi, cespuglieti e barriere di connessione secondo gli abachi illustrati nella «Guida al progetto di suolo».

Art. 114. Usi previsti e usi esclusi

1. Il Sistema del verde è caratterizzato dagli usi principali "Spazi scoperti" (P, V) e "Attività agricole" (A).

2. Nel Sistema del verde sono altresì pre-visti "Servizi e attrezzature" (S) e "Residenza" (R).

3. Sono escluse attività industriali (I) fatte salve quelle esistenti e i loro ampliamenti purché contenuti entro le aree di pertinenza e non superiori al 20% della Sip esistente.

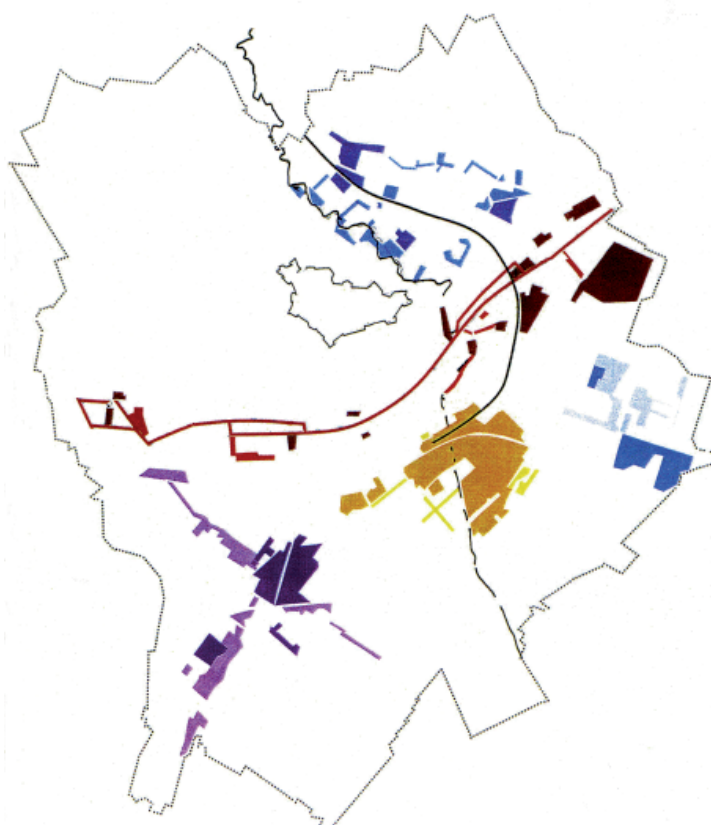
Art. 116. Articolazione del Sistema

Il Sistema del verde si articola nei seguenti ambiti indicati nelle tavole "Struttura del piano" e "Usi del suolo e modalità di intervento":

- Ambito V1, Serbatoi di naturalità;
- Ambito V2, Filtri;
- Ambito V3, Capisaldi delle aree coltivate;
- Ambito V4, Connessioni;
- Ambito V5, Capisaldi del verde urbano.

LES PROJETS DE TRANSFORMATION

source : *Urbanistica Quaderni*, 2000, n°27



- il nuovo Sentierone
- l'asse del tram
- la radiale di Borgo Palazzo
- la radiale di via Moroni
- i margini della città

I temi della trasformazione: la tonalità più scura indica le aree assoggettate a Progetto norma.

Ce projet de sol porte à la fois sur les infrastructures existantes à requalifier et sur celles qui sont à créer. La parenté est grande avec l'approche de certains urbanistes français, qui proposent la mise en place de schémas directeurs des espaces publics qui associent plans et coupes. Mais, à la différence de ces expériences qui se limitent le plus souvent à l'aménagement opérationnel de secteurs particuliers (nouveaux quartiers, friches à requalifier, entrées de ville...), le projet de sol proposé par B. Secchi et P. Viganò porte sur l'ensemble du territoire d'une ville moyenne.

SYSTÈMES ET RÈGLES DE STRUCTURE DANS LE PLAN RÉGULATEUR GÉNÉRAL DE PRATO

source : GIOVANNONI G., Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana, *Urbanistica Quaderni*, 2001, n°34.

Systèmes	Règle de structure
système environnemental	continuité des espaces ouverts afin d'assurer un bon fonctionnement écologique
système de la mobilité	interconnexion, hiérarchie entre les voies constituant le réseau, diffusion capillaire des parcours
système de la centralité	distribution équilibrée et liaisons entre les pôles le constituant
systèmes résidentiel et de la production	règles morphologiques présidant à un fonctionnement en termes de tissu

2.2 - BERGAME

Quelques années plus tard, à l'occasion de l'étude de deux nouveaux plans d'urbanisme à Brescia (1998) puis Bergame (2000), B. Secchi et P. Viganò font l'expérience d'une collaboration accrue avec des spécialistes de l'écologie et des sciences de l'environnement. Ils s'intéressent plus particulièrement aux apports pour l'urbanisme de l'écologie des paysages, une approche scientifique dont la naissance remonte aux années 1930 en Allemagne⁴⁵. L'écologie du paysage formule l'hypothèse que plus il existe une interconnexion entre les taches que constituent les espaces naturels, plus est assurée la conservation de la diversité des espèces (faune et flore) qui les habitent⁴⁶. Elle met l'accent sur l'importance des corridors écologiques et s'attache à évaluer l'impact sur la vie des espèces des formes que peuvent prendre ces corridors. Elle invite à passer de la préservation des espaces naturels à la mise en place d'un véritable réseau (d'une trame) vert(e).

Le Plan régulateur général de Bergame⁴⁷ identifie les différents éléments qui constituent le « *sistema del verde* » et insiste sur le fait que ceux-ci jouent à la fois un rôle pour la promenade et les loisirs et contribuent à préserver les milieux naturels. Chacun de ces éléments se voit attribuer une fonction particulière : réservoir de naturalité, filtre, *capisaldi delle aree agricole o del verde urbano*, corridors. Le plan prévoit les mesures à mettre en œuvre pour garantir leur préservation, prévoit un ensemble de projets (création de pistes cyclables ou de chemins piétonniers, aménagement des abords des voies de circulation) contribuant à la création de corridors écologiques, et, lorsque des constructions sont possibles dans certains espaces naturels, dresse une liste de préconisations concernant notamment l'aménagement des espaces libres qui doivent garantir une infiltration des eaux pluviales dans les sols.

45 FINKE L., *Landschaftökologie*, Braunschweig, Verlags-Gmb, Holler und Zwick, 1986, traduction italienne par VENTURELLI R.C. sous le titre *Introduzione all'ecologia del paesaggio*, Franco Angeli, Milan, 1993.

46 BUREL F., BAUDRY J., *Ecologie du paysage. Concepts, méthodes, applications*, Paris, Editions Tech & Doc, 1999.

47 Comune di Bergamo, « Il progetto del nuovo piano regolatore generale », *Urbanistica Quaderni*, 2000, N°27.

ANALYSE DE LA DIFFUSION DE L'URBANISATION

source : PTC, Provincia di Lecce, 2001



DIFFUSION DE L'URBANISATION - CARTE DÉTAILLÉE

source : PTC, Provincia di Lecce, 2001



La requalification du système du vert, la réorganisation du système de la mobilité et la mise en place de projets assurant une mise en valeur des lieux de centralités (et de meilleures liaisons entre ces lieux) constituent les principaux axes d'intervention définis par le plan régulateur général de Bergame pour renforcer les continuités entre les différents fragments qui constituent la ville diffuse qui s'est développée autour du centre historique de Bergame et pour donner un minimum de cohérence à l'urbanisation. La stratégie ainsi définie s'appuie à la fois sur les acquis de l'approche typo-morphologique (qui met l'accent sur l'importance du réseau de voiries et des espaces publics dans la structuration de la ville) et sur ceux d'une tradition paysagère (notamment celle de F.L. Olmsted aux Etats-Unis) marquée par un intérêt pour les espaces linéaires (au premier rang desquels les *parkways*).

La collaboration avec les spécialistes de l'écologie ne fait d'une certaine manière que confirmer la justesse de certains partis pris qui font partie du patrimoine commun des urbanistes italiens.

2.3- « Un territoire de la nouvelle modernité » : le Salento

Plus récemment encore (2001), P. Viganò et B. Secchi ont en charge l'étude d'un plan portant sur un territoire de plus grande ampleur (l'intégralité de la province de Lecce située dans le talon de la botte) et se sont affrontés de manière plus directe à la question de la *città diffusa*⁴⁸. Le Salento est resté jusqu'à une date récente une région essentiellement rurale dont l'armature urbaine fut composée de petites agro-villes (entre cinq mille et quinze mille habitants), de bourgs et de villages. Cette armature prend appui sur l'existence d'un réseau maillé extrêmement serré de voies communales et de chemins ruraux. Ces établissements humains s'installent, dans la partie nord de la province, en retrait de la côte.

Au début du 20ème siècle, Lecce voit s'affirmer son rôle de chef-lieu et de pôle de commerces et de services et sa population croît jusqu'à atteindre cent mille habitants. Au milieu des années 1970, à partir de chacun de ces nombreux pôles, se dessine un processus de diffusion de l'urbanisation à l'intérieur des terres comme le long des côtes (implantations de résidences secondaires et d'hébergements touristiques). La constitution de la ville diffuse devient le corollaire d'une transformation de l'économie locale, caractérisée par une restructuration de l'agriculture autour de produits de qualité (huile d'olive, vins d'appellation d'origine contrôlée, figues), puis par l'apparition de petites et moyennes entreprises organisées en districts (secteur de la chaussure et du vêtement) et enfin par un développement touristique sans identité forte (tourisme familial l'été le long en bord de mer, *agriturismi*⁴⁹ dans les anciennes fermes)⁵⁰.

Le plan territorial de coordination provincial propose de transformer le Salento en un vaste parc habité (« *il Salento come parco* »). Cette province constitue en effet un territoire méditerranéen dont le développement n'a pas suivi le chemin emprunté par la société industrielle moderne. Ce territoire s'est donc structuré de manière originale et il est vécu aujourd'hui par ses habitants comme « *una grande città dispersa nel paesaggio olivevato* »⁵¹.

48 VIGANO P. (a cura di), *Territori della nuova modernità. Piano territoriale di coordinamento della provincia di Lecce*, Provincia di Lecce (Assessorato alla Gestione Territoriale), Electa Napoli, 2001.

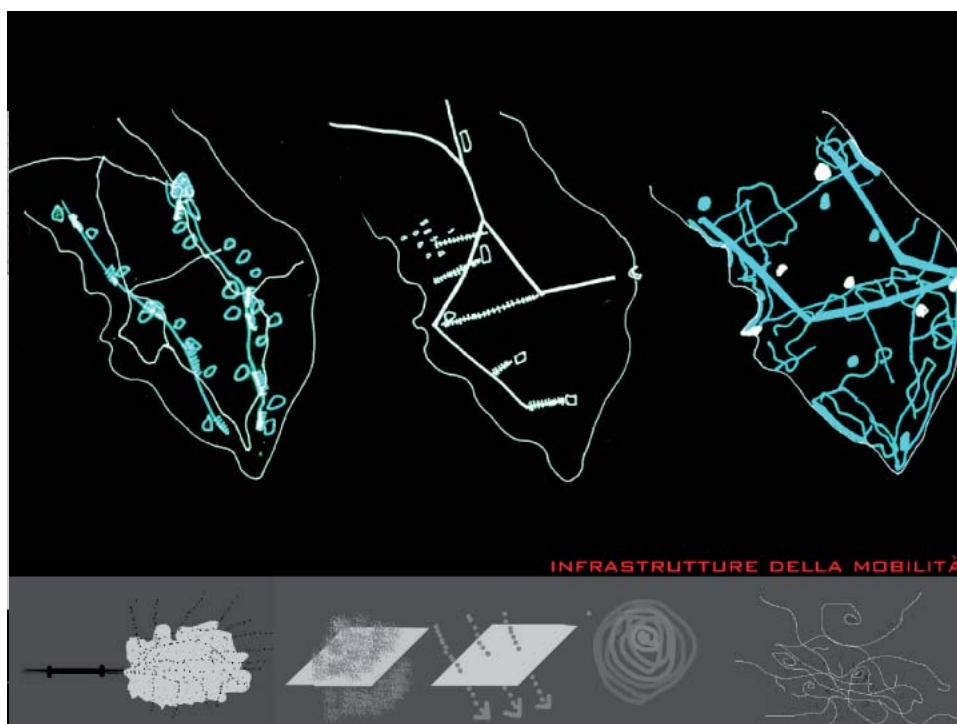
49 Equivalent italien des gîtes ruraux, chambres et tables d'hôtes.

50 BIANCHETTI C., « Il piccolo miracolo del Salentino », SECCHI B. « Un nuovo modello di sviluppo », in *Territori della nuova modernità. Piano territoriale di coordinamento della provincia di Lecce*, op. cité.

51 *Territori della nuova modernità. Piano territoriale di coordinamento della provincia di Lecce*, op. cité, p.14.

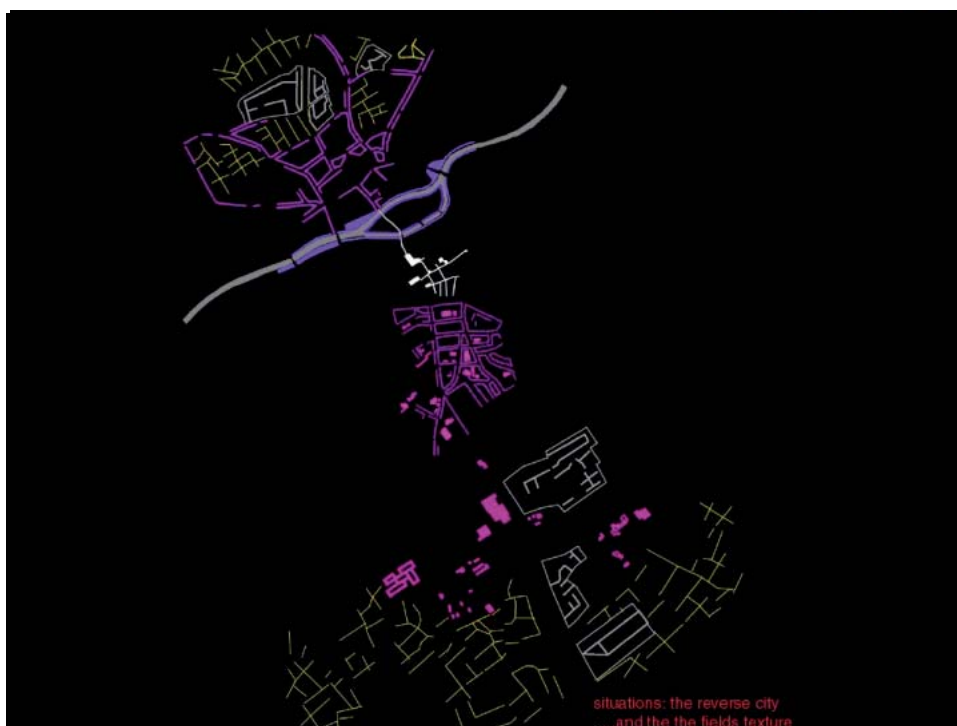
INFRASTRUCTURES DE MOBILITÉ

source : PTC, Provincia di Lecce, 2001



ANALYSES DU BÂTI

source : PTC, Provincia di Lecce, 2001



Le plan provincial ne peut s'appuyer sur les modes de raisonnements traditionnels de l'urbanisme, qui privilégient la fonctionnalité des équipements et les densités construites. Toujours en référence à l'écologie du paysage, P. Viganò fait appel aux notions de porosité, d'hétérogénéité et de *patchness*⁵² et propose comme représentation future du territoire l'image d'une éponge (*spugna*) à l'intérieur de laquelle l'on rencontre quelques cailloux (*sassi*).

- Les cailloux correspondent aux parties consolidées (centres historiques, grandes installations industrielles...), ils sont difficilement pénétrables et concentrent la grande majorité des équipements et services. Ils doivent donc être reliés par un réseau d'infrastructures routières ou ferroviaires rapides (*tubi*).
- L'éponge correspond au reste du territoire provincial. Elle est organisée sur la base d'un maillage fin d'origine rurale. Il convient donc d'en renforcer la perméabilité. Elle est caractérisée par une interpénétration de l'urbanisation et de la nature. Le plan propose à cet égard de favoriser une expansion, une infiltration, une percolation de la nature en s'appuyant notamment sur les cultures de plus grand rendement (olivier et dans une moindre mesure vigne). En réponse à la *città diffusa*, le plan se fixe comme objectif d'inciter à une « *naturalità diffusa* ».

Ce concept d'aménagement (le Salento comme parc) débouche à la fois sur des projets et des scénarios de développement.

Les projets portent essentiellement sur les infrastructures et leur mode de gestion : cycle de l'eau et des déchets, restructuration des réseaux viaires et ferroviaires. Le plan territorial propose ici d'améliorer le fonctionnement de plusieurs réseaux qui se superposent sans chercher nécessairement à les connecter. Il existe d'ores et déjà deux voies rapides qui longent les côtés est et ouest du losange que forme le Salento. Il ne convient pas de chercher à boucler ce réseau mais simplement de favoriser les liaisons entre ces « *tubes* » et les principaux pôles d'activité par la création de « *pendoli* ». Entre les mailles de ce réseau principal, il faut rendre plus performante « *la rete minuta della percolazione fatta di elementi la cui funzione è legata alla irrorazione capillare del territorio* ». Cela passe notamment par l'amélioration du fonctionnement du réseau ferroviaire, par la création d'une route des centres, par la création d'un *parkway* et par l'identification de quelques itinéraires thématiques permettant de découvrir les principaux éléments du patrimoine naturel et culturel.

La méthode de scénarios est préconisée comme une alternative aux démarches fondées sur la prévision : celle-ci est en effet basée « *sulla sicurezza che l'interpretazione delle aspirazioni di una società complessa sia univoca e possa essere rappresentata in uno ed un solo punto di fuga* »⁵³. Les scénarios permettent de dessiner plusieurs hypothèses possibles de développement futur et d'en explorer les conséquences quant à l'organisation matérielle du territoire physique.

Dans le Plan territorial de coordination de la province de Lecce, les scénarios portent sur la diffusion possible de la nature, sur la requalification des espaces de bord de mer occupée par des constructions illégales, sur la densification des zones d'habitat rural afin d'y implanter de l'hébergement touristique, sur l'amélioration de l'accès aux zones industrielles depuis les axes de grande circulation, sur l'implantation de nouvelles habitations à l'intérieur du paysage constitué par les oliveraies.

52 VIGANO P., « Spostamenti concettuali », *Territori della nuova modernità. Piano territoriale di coordinamento della provincia di Lecce*, op. cité.

53 *Territori della nuova modernità. Piano territoriale di coordinamento della provincia di Lecce*, op. cité, p.62.

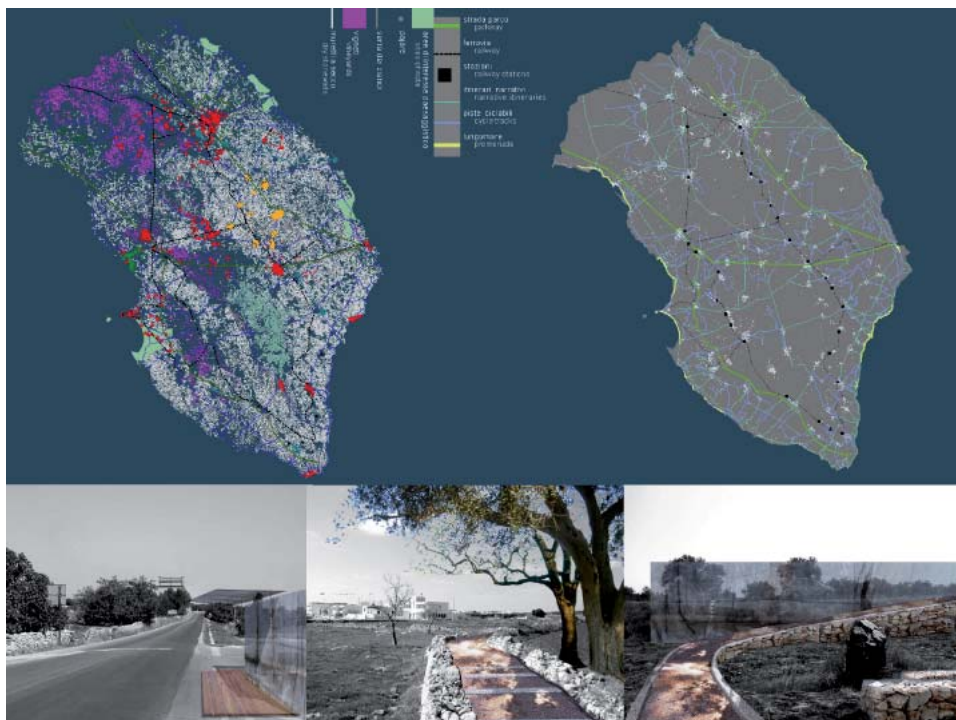
SCÉNARIOS D'AMÉNAGEMENT

source : PTC, Provincia di Lecce, 2001



PROPOSITIONS D'AMÉNAGEMENT DES MURS EN PIERRE SÈCHE

source : PTC, Provincia di Lecce, 2001



En résumé, le PTCP de Lecce est pensé comme une alternative douce aux plans d'urbanisme (ceux de nombreuses grandes villes européennes), qui cherchent à identifier un petit nombre de grands projets (de *master plans*) qui doivent avoir un effet d'entraînement sur le développement du reste du territoire. Cette vision de l'aménagement, présente en France par exemple dans le Schéma directeur Lyon 2010, renvoie directement à l'idée des pôles de croissance formalisée par l'économiste François PERROUX à propos du développement industriel. L'argent public doit être investi de manière privilégiée sur quelques grands projets et il faut compter, en accord avec la théorie keynésienne, sur des effets multiplicateurs pour asseoir le reste du développement. Or, depuis cette date, les économistes ont montré que le développement pouvait emprunter d'autres voies et s'appuyer notamment sur une valorisation des ressources locales (notion qu'il faut entendre dans un sens très large puisque certains y incluent les savoir-faire de la main d'œuvre, les capacités entrepreneuriales et les niveaux de formation). B. Secchi et P. Viganò sont à la recherche d'un projet de plan qui tienne compte des acquis de la réflexion sur les systèmes productifs locaux et qui favorise l'amélioration d'un ensemble d'équipements et d'infrastructures ou plus exactement d'un réseau d'équipements et d'infrastructures qui garantissent une mise en valeur des potentialités du territoire.

E- LE SCHÉMA DIRECTEUR DU FLEUVE PESCARA⁵⁴

1 - LA PLANIFICATION DANS LA PROVINCE DE PESCARA⁵⁵

En Italie, le rapport entre planification territoriale et programmation économique s'est réalisé pendant longtemps selon un système en cascade⁵⁶. Faisant l'objet d'une élaboration théorique ainsi que d'un cadre législatif détaillé, ce système est fondé sur l'idée que lorsque l'on descend d'échelle, l'on opère un approfondissement des analyses et un affinement des choix et des projets, en passant progressivement d'une approche économique peu territorialisée à une approche urbanistique. La transition entre les deux pôles de l'« économique » et du « spatial » est censée se réaliser aux échelles du *comprensorio* puis de la *province*⁵⁷. Mais ce système n'a pas fonctionné à cause du faible pouvoir décisionnel de l'administration publique à ces échelles. Il a fallu attendre la réforme administrative « fédéraliste », avec la remise en question de ce système hiérarchique à la faveur d'un modèle de gestion et de planification négociée, pour confirmer et augmenter l'importance stratégique des échelles régionale et provinciale. La loi-cadre sur la réorganisation des autonomies locales L142/1990, qui instaure le « Plan territorial de coordination provinciale », laisse aux régions le soin de définir les contenus et les modalités du plan.

Il faut toutefois rappeler qu'une série de lois régionales avaient déjà introduit le niveau de la planification provinciale, intermédiaire entre la région et la commune, dès les années 1960.

54 Cette étude du schéma directeur du fleuve Pescara a été réalisée par Elena Cogato Lanza.

55 Les sources utilisées pour cette étude de cas, citées dans les notes de bas de page, comprennent : les documents officiels relatifs à la planification provinciale de Pescara ; d'autres documents produits par la Province sur les questions paysagères et territoriales ; une bibliographie du débat urbanistique italien et sur « l'école de Secchi » ; les entretiens effectués par l'auteur avec Cristina Bianchetti, responsable du Plan de développement économique ; Pierluigi della Valle, responsable du Service technique de la Province ; Carlo di Gregorio, membre du Service technique de la Province. En tant que consultante, l'auteur a également participé aux workshops du Schéma directeur et à la visite de la rivière.

56 NOVARINA G., *Plan et Projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos, 2003, p. 78.

57 A l'échelle du *comprensorio*, selon la loi nationale d'urbanisme de 1942, qui a longtemps servi de cadre de référence pour les pratiques de planification.

Il s'agissait au début de cas isolés (la province autonome de Trento, par exemple), qui se sont ensuite multipliés au cours des années 1980⁵⁸. La région des Abruzzes, qui nous occupe ici, institue avec la LR18/1983⁵⁹ des Plans territoriaux provinciaux, dont les contenus fondamentaux sont : identification des zones à sauvegarder ; indication de destinations d'usage ; dimension et emplacement des services, des infrastructures et des équipements productifs, commerciaux, administratifs et directionnels, au niveau supracommunal. Les expérimentations diverses, initiées par les régions avant la L 142/1990, ne semblent pas partager de vision commune sur le rôle, les compétences et les pouvoirs du plan provincial, si ce n'est celle d'une complémentarité entre région et province⁶⁰.

Le système de planification en cascade est donc progressivement remplacé par une multitude d'expérimentations « localisées », orientées vers la subsidiarité et dépendant du cadre légal dont chaque région se dote aussi bien avant qu'après l'approbation de la loi 142/1990. Dans ce contexte, la Province de Pescara fait preuve d'une vitalité certaine, avec la mise sur pied d'un système de planification au fonctionnement « en boucle », engendré par la « mise en tension »⁶¹ de deux plans, le Plan territorial de la province (dont le libellé est conforme à la loi régionale des Abruzzes)⁶² et le Plan de développement économique. Les concepteurs responsables des deux plans sont d'ailleurs et en partie les mêmes : si le Plan territorial est signé par les architectes-urbanistes Bernardo Secchi, Cristina Bianchetti et Paola Viganò, la responsabilité du Plan de développement économique appartient à Cristina Bianchetti et Luciano Vettoreto. Nous décrirons ce système en boucle lorsque nous expliciterons les raisons pour lesquelles notre étude se concentre sur un troisième élément de ce système, c'est-à-dire le Schéma directeur du fleuve Pescara.

Le système de planification mis en œuvre à Pescara se propose de dépasser la coupure traditionnelle entre planification territoriale et programmation économique, dans le contexte d'une re-découverte des raisons du développement local. Il s'agit de penser conjointement l'espace et l'économie, le territoire et la société, en re-interrogeant et en re-formulant ces rapports à toutes les échelles. L'approche développée à Pescara naît notamment du croisement de deux questionnements, qui se sont imposés à l'attention générale au cours des années 1990, et qui se réfèrent respectivement aux champs de l'urbanisme et de l'économie : il s'agit d'une part de l'expérimentation engagée en matière de « planification d'aire vaste » et, d'autre part, de l'entrée en crise des politiques économiques fondées sur les principes de l'équilibre et de la redistribution des richesses. Les résultats décevants de la planification territoriale des années 1970, les relations entre niveaux administratifs, acteurs publics et acteurs privés, ainsi que la complexité des phénomènes sociaux et économiques (qui ont des retombées en termes architecturaux, urbanistiques et paysagers), poussent le milieu culturel de l'urbanisme à chercher l'innovation au niveau de l'aire vaste⁶³. L'expérience d'une planification, qui intègre approches socioéconomique et territoriale, tentée par le Ministère du budget et de la programmation économique à la fin des années 1960 avec le *Progetto '80* et menée conjointement par le Centre d'études et de plans économiques et l'Institut pour la programmation économique (ISPE), reste une référence pour toute tentative de construction d'une politique régionale et environnementale, territorialisée, et ce bien qu'elle soit un échec.

58 LEGNANI F., « La stagione sperimentale », dans ISCHIA U., LEGNANI F. (dir.), « I piani delle province », dossier publié dans la revue *Urbanistica*, N° 107, 1986, pp. 37-'43.

59 *Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo.*

60 Raison qui a porté au blocage de l'expérience des Abruzzes, qui n'a pas approuvé le Cadre de référence régional, voir LEGNANI F., op. cité, p. 36

61 Selon l'expression des concepteurs du Plan territorial.

62 D'autres documents officiels (dont le Plan de développement économique) retiennent l'intitulé « Plan territorial de coordination provinciale », selon l'appellation fixée par la loi nationale 142/1990.

63 Les trois raisons à l'émergence de l'aire vaste sont données par B. SECCHI in *Piano territoriale di coordinamento di La Spezia-Val di Magra* (1993), et in *Tre piani La Spezia Ascoli Bergamo*, édité par C. BIANCHETTI, Milano Franco Angeli, 1994, p. 18.

BIOGRAPHIES : B. SECCHI, P. VIGANÒ, C. BIANCHETTI ET L. VETTORETTO

Diplômé de l'Institut Polytechnique de Milan, Bernardo Secchi collabore avec Giancarlo De Carlo au Plan intercommunal milanais et avec Samonà au plan provincial de Trento et au plan régional de Vallée d'Aosta. Avec Giuseppe Campos Venuti et Nuno Portas, il rédige le plan de Madrid ; il cordonne les plans de Jesi, Siena, Abano Terme, Bergamo, Prato, Brescia, Pesaro et Narni : Il est auteur ou co-auteur des plans provinciaux de La Spezia, Pescara et Lecce. Il a gagné les concours pour le plan de Kortrijk, pour une ville nouvelle en Ukraine (avec Vittorio Gregotti), pour « Roma città del Tevere », pour le Rectangle d'or de Genève et, avec Paola Viganò, pour Spooroord, le Théâtre Plein à Anvers, Ville-Port à St. Nazaire et La Courrouze à Rennes. Professeur d'Urbanisme à l'Université de Venise, en 2004 il a reçu le titre de docteur honoris causa de l'Université Pierre Mendès France de Grenoble et le prix spécial du jury du Grand Prix d'Urbanisme et de l'Art Urbain. Il a publié de nombreux essais, dont *Analisi delle strutture territoriali*, *Un progetto per l'urbanistica*, *Il racconto urbanistico*, *Prima lezione di urbanistica*, *La città del XX° secolo*. Il enseigne à l'Université de Louvain, au Polytechnique de Zurich, à l'Institut Français d'Urbanisme, à l'Ecole d'Architecture de Rennes.

Paola Viganò a été professeur associé de Projet urbain à l'Ecole d'architecture du Polytechnique de Bari de 1998 à 2001 ; elle enseigne à l'Institut Universitaire d'Architecture de Venise (IUAV) depuis 2001. Diplômée en Architecture, elle est docteur de recherche depuis 1994. Elle a été professeur invité à l'Université Catholique de Leuven en Belgique et au Polytechnique de Lausanne. En 1990 elle a fondé « Studio » avec Bernardo Secchi. Elle est lauréate des concours pour le parc urbain des aires Falck à Sesto San Giovanni, pour le masterplan du centre éducatif de Hoge Rielen, Belgique, pour les places centrales de Mechelen (Malines), Belgique et pour la récupération de Spooroord, Anvers. Parmi ses réalisations, il faut citer des maisons en Valtellina et, avec Studio, le nouveau cimetière de Kortrijk. Elle a publié *La città elementare*, Skira, Milano, 1999 et a été le curateur de l'exposition (et de l'ouvrage) *New Territories*.

Ancienne assistante de Bernardo Secchi (à qui elle a consacré les deux ouvrages *Conoscenze e piano* et *Tre piani* : La Spezia, Ascoli, Bergamo) Cristina Bianchetti est docteur en planification territoriale ; elle est professeur d'urbanisme à la Faculté d'Architecture I du Polytechnique de Turin. Elle a participé au comité de rédaction d'*Urbanistica* et continue à faire partie du staff de la revue *Archivio di Studi Urbani e Regionali*. Depuis 2002 elle est experte pour le Ministère pour l'évaluation des programmes de recherche d'intérêt national. Après les collaborations entretenues avec B. Secchi et P. Viganò (dans le cadre du plan territorial de Lecce), C. Bianchetti est consultante pour la constitution d'une Société de transformation urbaine pour le projet du port de San Benedetto del Tronto, ainsi que pour des projets qui sont primés dans le cadre de concours (avec Carmen Adriani et Giangiacomo D'Ardia : concours pour le centre de Romanina, pour le littoral du Latio et pour la réalisation d'un pôle scientifique dans l'aire ex-Meltaplex de Benevento). Parmi ses dernières publications, citons *Abitare la città contemporanea* (Skira, Milan, 2003) et les ouvrages issus de deux universités d'été consacrées aux transformations de la ville de Turin en lien avec les Jeux Olympiques 2006.

Luciano Vettoretto, professeur de technique et planification urbaine à Venise, fait partie des comités de rédaction d'*Archivio di Studi Urbani e Regionali* et de *Foedus. Economia, Società, Territori*. Ses activités de recherches portent sur les théories de la planification, l'analyse des politiques territoriales et l'analyse territoriale.

La crise de l'Etat providence et du modèle décisionnel hiérarchique (qui s'exprime aux différents niveaux du gouvernement territorial) pousse le champ de l'économie à développer une réflexion sur la notion de « local ». Des deux côtés, on prend conscience du fait qu'il ne s'agit plus de gérer la croissance et l'on s'interroge sur les manières de produire des biens et des projets « à partir du territoire »⁶⁴. Du point de vue de l'urbanisme, on abandonne l'hypothèse selon laquelle le niveau supérieur contient et explique le niveau inférieur, que les échelles communiquent et que ce qu'on préfère à un niveau supérieur présenterait une plus grande généralité et devrait conditionner les choix qui se situent à un niveau inférieur.

La Province de Pescara occupe un territoire de 1255 km² et comprend 46 communes (59 habitants/Km²). Les communes principales sont : Pescara (120 000 habitants pour un territoire de 33 km²), Montesilvano (41 600 hab.), Spoltore (15 700 hab.), Penne (12 500 hab.) et Città Sant'Angelo (12 300 hab.). L'histoire de l'élaboration des plans commence en 1987, avec la mise au point d'un Projet préliminaire par le Regroupement technique interdisciplinaire du Service d'urbanisme de la Province, dirigé par Bernardo Secchi. La procédure d'approbation du plan est lancée selon les modalités prévues par la loi régionale d'urbanisme 18/1983, mais elle rencontre l'opposition de sept communes (sur les 46 de la province) et doit tenir compte d'une série de changements à l'échelle nationale d'une part, régionale et locale de l'autre :

- au niveau national, nous l'avons vu, la loi 142/1990 reconsidère le partage des compétences entre les autorités régionales et locales ;
- en 1990, le Plan régional du paysage⁶⁵ est approuvé et deux parcs naturels⁶⁶ sont institués, tandis que des vastes zones commerciales et des équipements touristiques sont mis sur le marché ;
- au niveau local, quelques communes de la Province de Pescara se dotent de nouveaux plans régulateurs ou de nouveaux plans de secteur, qui formulent des hypothèses de transformation à l'échelle de portions de territoires plus vastes que celles qui sont concernées par les plans eux-mêmes.

Dans ce nouveau contexte, un deuxième document préliminaire au Plan provincial voit le jour en 1994. Il bénéficie de l'apport d'un groupe de consultants dans les domaines environnemental (Lucina Caravaggi), géologique et hydrographique (Alberto Tomei), géographique (Arturo Lanzani), socio-économique (Cristina Bianchetti) et programmatique (Pasquale Di Re). Le deuxième document préalable, élaboré sous la direction conjointe de Bernardo Secchi et de Paola Viganò, est enrichi en 1996 par des lineamenti. C'est dans ce document que l'on prévoit la mise en oeuvre de quatre « schémas directeurs », que l'on retrouve également dans la rédaction finale du plan, accomplie au mois de juillet 1998 et signée conjointement par B. Secchi, C. Bianchetti et P. Viganò. Les quatre schémas directeurs sanctionnent la construction d'un lien renforcé avec le Plan régional du paysage, qui a identifié les quatre périmètres intéressés. L'étude du Plan de développement économique est lancée en 1997, dans le dessein de remplacer un plan précédent, dont les études n'ont pas été menées à leur terme. Ce Plan (PDE) est finalement approuvé en 1998, une année après le Plan territorial provincial (PTP). A ces premiers renseignements sur le processus de planification, nous ajoutons quelques informations sur les concepteurs, tous actifs tant au niveau de la pratique professionnelle que de l'enseignement et de la recherche universitaires⁶⁷.

64 Il faut évoquer au passage la crise de la notion de développement et le débat sur la décroissance : voir à ce propos LATOUCHE S., *Survivre au développement. De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative*, Paris, Editions Mille et une nuits, 2004.

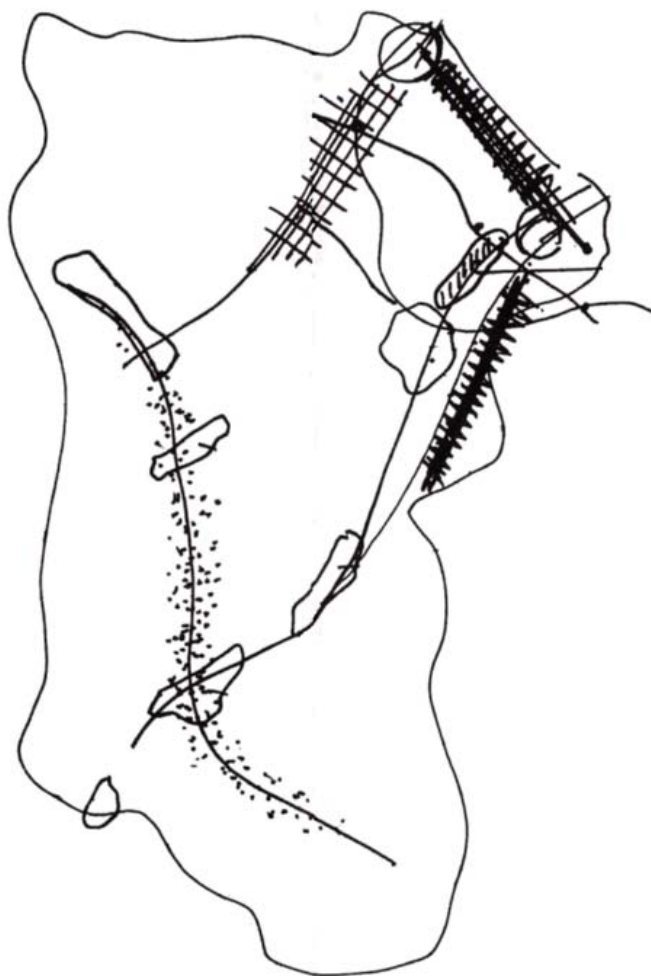
65 Provincia di Pescara, *Piano Territoriale della Provincia di Pescara*, 1998, p. 47.

66 Provincia di Pescara, *Piano Territoriale della Provincia di Pescara*, 1998, p. 48.

67 L'existence d'un rapport étroit entre pratique professionnelle et recherche universitaire dans le domaine de l'urbanisme est un phénomène dominant en Italie.

SCHÉMA D'ORGANISATION DU TERRITOIRE DE LA PROVINCE DE PESCARA

source : *Plan territorial provincial*



2 - AIRE VASTE ET ÉCONOMIE LOCALE

La « mise en tension », voulue par les urbanistes, de la construction du problème urbanistique de l'aire vaste d'une part, et de la construction économique du « local » en tant que catégorie à la fois d'analyse et d'action de l'autre, fonde tout le système de planification de la Province de Pescara.

2.1 - AIRE VASTE ...

Que faut-il entendre par le terme d'aire vaste ? De quoi parle-t-on lorsqu'on parle de nature, de territoire, d'économie, ou d'habitat ... à grande échelle ? La mise en œuvre de la L142/1990 est l'occasion d'expériences diverses de planification qui constituent autant de réponses plurielles à ces questions⁶⁸. Car la loi fixe un cadre pour l'approbation et la gestion des plans, en laissant ouverte la réponse à la question suivante : « Qu'est-ce qui fait l'identité propre d'un plan provincial ? ».

Parmi les premiers plans provinciaux adoptés au début des années 1990, il y a le plan pour le Val di Magra (en Ligurie). Lors de l'élaboration de ce plan, B. Secchi choisit sa démarche : éviter de reconnaître au territoire provincial un caractère unitaire (qui lui serait donné naturellement par les frontières administratives) ; en identifier des « parties » qui se distingueraient par les modes d'occupation du territoire et reconnaître le caractère problématique de chacune d'entre elles ; identifier finalement les systèmes de relations (de marché, de trafic, de service, de décision, etc.) entre les différentes parties. Le plan d'urbanisme sert à identifier des problèmes « territoriaux », au sens de problèmes qui se forment « dans » le territoire, à l'intersection entre les phénomènes spécifiques et les caractères propres à chaque partie du territoire.

A Pescara, les concepteurs approfondissent les questionnements déjà formulés pour le Val di Magra, en poursuivant l'innovation dans trois domaines.

- La description : comment mettre au point une forme de description spécifique à cette échelle ?
- Les acteurs : comment envisager et formaliser le rapport avec les institutions (dont les communes) ?
- Les échelons du gouvernement : quels rapports mettre en place avec les instruments destinés à promouvoir des politiques de développement local – institués aux niveaux régional, national et de l'Union Européenne –, ces instruments étant nombreux, mais souvent utilisés sans lien avec des logiques de planification territoriale ?⁶⁹

Il y a dans ces questions une prise de distance par rapport à la L142/1990, qui ne semble pas complètement adaptée aux caractéristiques des territoires contemporains, dès lors qu'elle fait référence aux thèmes des déséquilibres, des vocations du territoire et du zoning. Le PTP de Pescara est en phase avec la tendance esquissée par la loi-cadre, qui voit, pour les provinces, la perte progressive d'une compétence de contrôle sur les communes, à la faveur d'un rôle d'orientation stratégique.

⁶⁸ A ce propos, voir toujours le dossier thématique d'ISCHIA U., LEGNANI F. (dir.), « I piani delle province », op. cité.

⁶⁹ Les trois questions formulées par les concepteurs afin de construire l'identité propre au plan provincial, sont essentielles dans l'identité de tout plan spatial : dimension descriptive (quoi et comment), rapport aux acteurs (avec qui et comment), caractère instrumental (pourquoi et avec quels moyens).

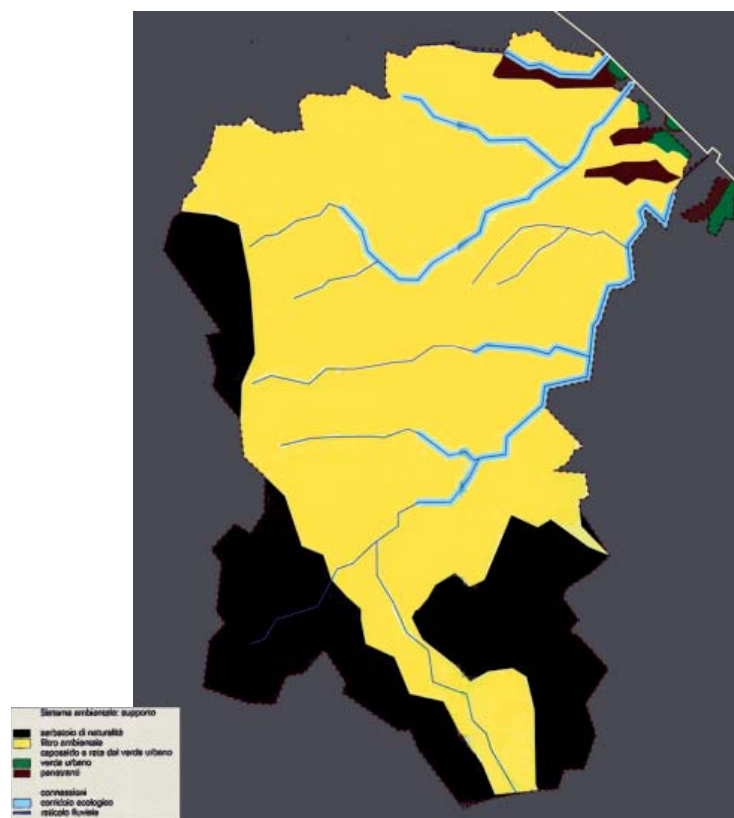
LE SYSTÈME DE LA MOBILITÉ

source : *Plan territorial provincial*



LE SYSTÈME ENVIRONNEMENTAL

source : *Plan territorial provincial*



En réponse à ces trois questions, nous analyserons successivement différents concepts et outils mis au point dans le plan provincial : les systèmes et les écologies, les schémas directeurs et les *indirizzi* (ou orientations) que doit prendre en compte la planification locale.

2.1.1- Systèmes et écologies

Description sélective et identification des parties du territoire débouchent sur les systèmes et les écologies. Les écologies constituent un découpage du territoire en sous-ensembles (elles identifient des surfaces) tandis que les systèmes mettent en évidence des logiques de relations (ils identifient des réseaux) ; écologies et systèmes, par conséquent, se recoupent. Mais avant de définir les écologies et les systèmes, il y a, au préalable, élaboration d'un schéma général du territoire, qui en restitue les articulations fondamentales : les concepteurs le lisent comme un grand peigne côte-vallées, dont deux dents, correspondant aux vallées principales se prolongent dans l'arrière-pays.

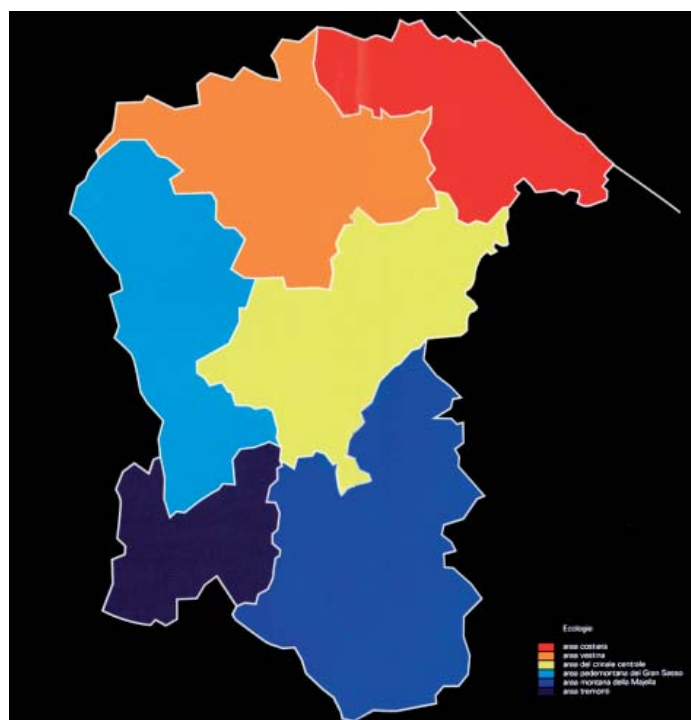
Les deux premiers ensembles de relations se formalisent dans les systèmes « *de la mobilité* » et « *environnemental* », qui définissent le rôle et les prestations de certaines parties du territoire. A ces systèmes, correspondent les prescriptions ponctuelles du PTP faisant l'objet respectivement des politiques de la mobilité et environnementale, celles-ci à entendre de manière tout à fait élargie (leurs contenus se réfèrent également aux politiques du tourisme, par exemple) ; aux systèmes correspondent donc des « *formes d'action* ». Les systèmes définissent les rôles et les prestations de chaque partie du territoire, en constituant la référence selon laquelle évaluer la compatibilité ou l'incompatibilité entre les activités.

L'occupation du territoire (au sens du tissu bâti) est prise en compte dans les « écologies ». Par principe d'occupation du territoire, il faut entendre les manières dont les caractères naturels, sociaux et économiques ont engendré, au cours de l'histoire, des formes de construction et d'usage du territoire spécifiques. Les écologies identifient des vastes portions du territoire dans lesquels les caractères physiques et matériels sont mis en relation avec les pratiques de l'habitat, de la production, du déplacement et des loisirs. En référence à l'usage du terme d'écologie qui a été fait par R. Banham⁷⁰, elles résultent des différentes manières d'habiter le territoire et offrent des possibilités diverses et variées aux sociétés locales. Elles correspondent à des conditions spécifiques qui ne peuvent pas être ignorées par le plan. Nous verrons que c'est par l'outil à la fois descriptif et perspectif de l'écologie que la passerelle entre plan territorial et planification économique s'établit, l'identification des écologies passant par la reconnaissance de problèmes et de ressources localisées. Six écologies organisent le territoire de Pescara : *La côte, l'aire vestine, l'aire de la crête centrale, l'aire du piémont du Gran Sasso, l'aire montagneuse de la Maiella, l'aire des trois monts*. Les écologies, comme les systèmes, sont définies à partir d'une connaissance du territoire synthétique et non analytique. En effet s'il est possible de dissocier les différentes « couches » de chaque écologie (formes d'occupation du sol ; déplacements et mouvements pendulaires de la population ; caractères de l'économie, rythmes de croissance démographique, distribution des services et des équipements, etc.), une écologie n'est cependant pas le résultat de leur exacte superposition. Cette notion d'écologie peut être rapprochée de celle d'unité territoriale, retenues par de nombreux plans régionaux ou provinciaux.

⁷⁰ Les écologies sont des systèmes urbains selon lesquels la vie de la ville s'organise ; il ne s'agit pas forcément de structures physiques, car le style de vie compte aussi. Reyner Banham avait établi une carte-référence du paysage de Los Angeles, où il avait identifié quatre écologies de base : les zones du surf (les villes de plage) ; les collines (les enclaves privilégiées de Beverly Hills, Bel Air, etc., où les contours financiers et topographiques se superposent presque exactement) ; les plaines de Id (les plaines centrales infinies) ; et les auto-topies (les autoroutes, « a complete way of life » selon Banham) ; voir BANHAM R. *Los Angeles. Architecture of the Four Ecologies* (Harmondsworth, Penguin Books, 1973).

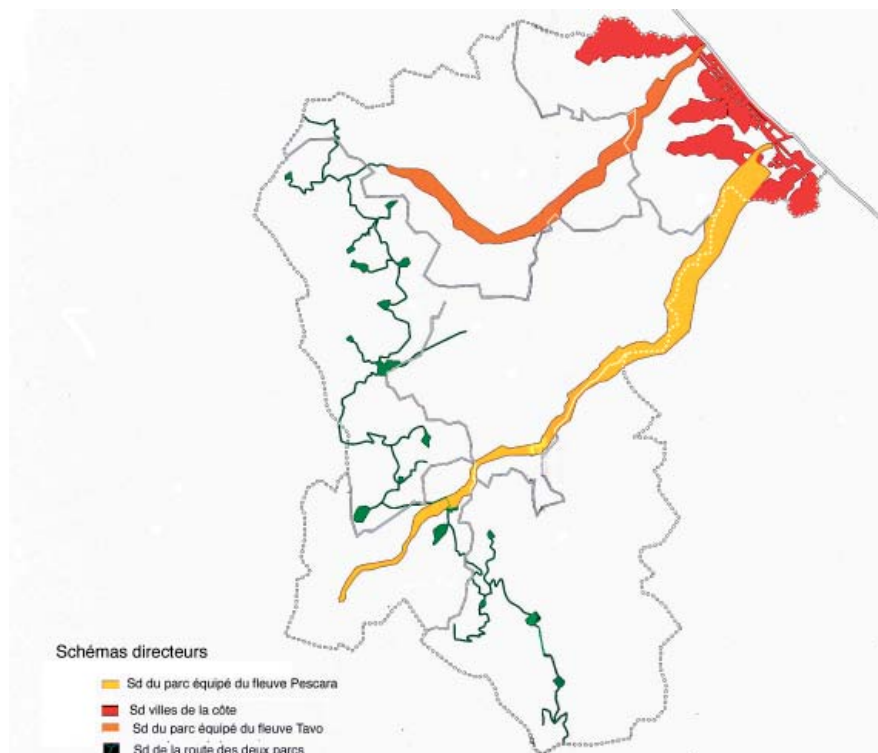
LE DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE EN ÉCOLOGIE

source : *Plan territorial provincial*



LES SCHÉMAS DIRECTEURS

source : *Plan territorial provincial*



2.1.2- Les schémas directeurs

En rapport avec quelques thèmes, qui sont spécifiques à des entités territoriales précises, le plan prévoit la conception de « *schémas directeurs* », à réaliser grâce à des accords de programmes intercommunaux qui impliqueraient un panel très ouvert d'acteurs et qui réserveraient à la Province le rôle de régisseur. La figure territoriale du peigne côtier et des pénétrations par les vallées se confirme dans l'identification des quatre entités faisant l'objet chacune d'un schéma directeur : 1) les deux parcs fluviaux équipés, 2) la ville côtière, 3) la route des deux parcs qui comprend les massifs transversaux par rapport aux vallées. Il est aisé de reconnaître une correspondance avec les systèmes (la « *quadra* » et le couloir adriatique, en ce qui concerne le système de la mobilité, ainsi que les filtres et les couloirs écologiques en ce qui concerne le système environnemental). La fracture avec le découpage administratif est quasi affichée dans l'identification de ces quatre domaines de projet, qui dépendent du seul territoire sous ses aspects physiques et morphologiques. Nous reviendrons sur ce divorce voulu avec les limites administratives, car nous y voyons les conditions nécessaires non seulement pour la conception mais aussi pour la viabilité du projet à la grande échelle.

2.1.3- Les *indirizzi*

Le retour aux limites administratives se fait toutefois à un niveau inférieur. Le Plan oblige certaines communes⁷¹ à élaborer un nouveau plan d'urbanisme et en fixe les modalités sous la forme d'*indirizzi*, qui concernent essentiellement les aspects morphologiques et environnementaux de l'occupation du sol. Les *indirizzi* ne constituent pas de critères quantitatifs (qui sont normalement établis sur la base de prévisions démographiques et économiques), mais des critères qualitatifs qui permettent d'évaluer, par exemple, dans quelle mesure une augmentation des habitations, des industries et des équipements est compatible avec une certaine morphologie.

Ces critères ne sont pas les mêmes pour l'ensemble du territoire provincial, mais sont en relation avec les écologies. Les *indirizzi* ont pour résultat que la destination de nouvelles aires à la résidence doit être justifiée en rapport au degré d'utilisation des aires existantes, et que les politiques de consolidation de l'existant sont encouragées. Finalement, une partie des *indirizzi* est consacrée au projet du sol⁷². En cas d'actions qui transformeront l'état du sol, les communes doivent appliquer les normes du PTP, relatives à la perméabilité du sol (afin de minimiser l'imperméabilisation) aux excavations, enfouissements, constructions enterrées, réseaux technologiques souterrains, à la qualité de l'air et à l'hydrologie.

2.2. ... ET ÉCONOMIE LOCALE

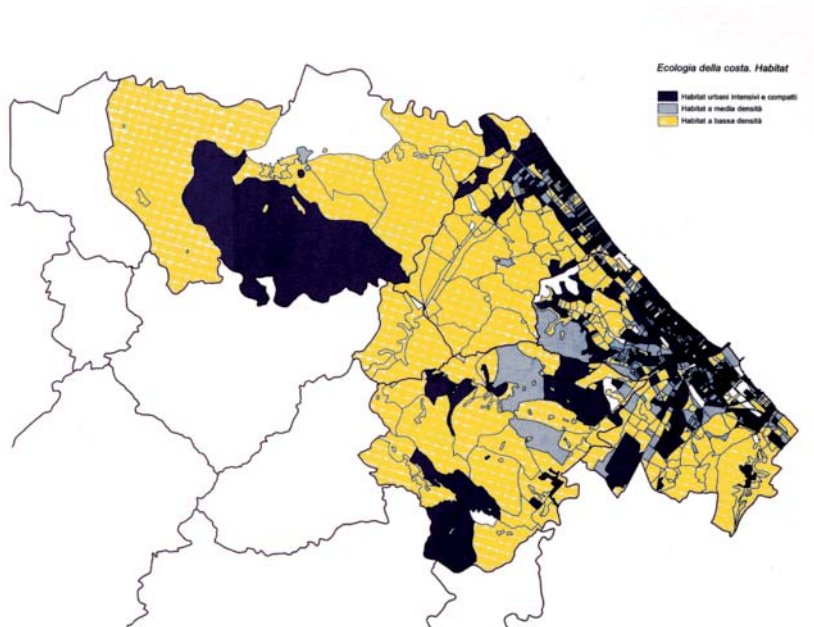
C'est autour de la problématique du « local » que se joue l'articulation entre le PTP et le PDE. Ce dernier jette les bases d'une politique de développement et de soutien à l'économie locale, qui est censée échapper à la redondance analytique et à l'inefficacité des programmes économiques traditionnels. En l'associant au PTP, les concepteurs ont voulu bénéficier de la « *description* » mise au point par ce dernier, pour fonder territorialement les objectifs économiques.

⁷¹ Les communes avec plus de 3 000 habitants et toutes les communes situées dans le périmètre des Parcs naturels nationaux du Gran Sasso et de la Maiella.

⁷² « Par projet de sol, il faut entendre l'ensemble des ouvrages et des interventions qui modifient l'état et les caractères du sol public et d'usage public et qui en redéfinissent l'aménagement et l'usage. Les interventions de projet de sol consistent dans l'aménagement d'aires non édifiées au travers de plantations, pavages et traitements du terrain. Ils comprennent la construction d'infrastructures, d'installations et d'équipements, qu'ils soient en surface ou profondeur. », Provincia di Pescara, Piano Territoriale della Provincia di Pescara, 1998, p. 227.

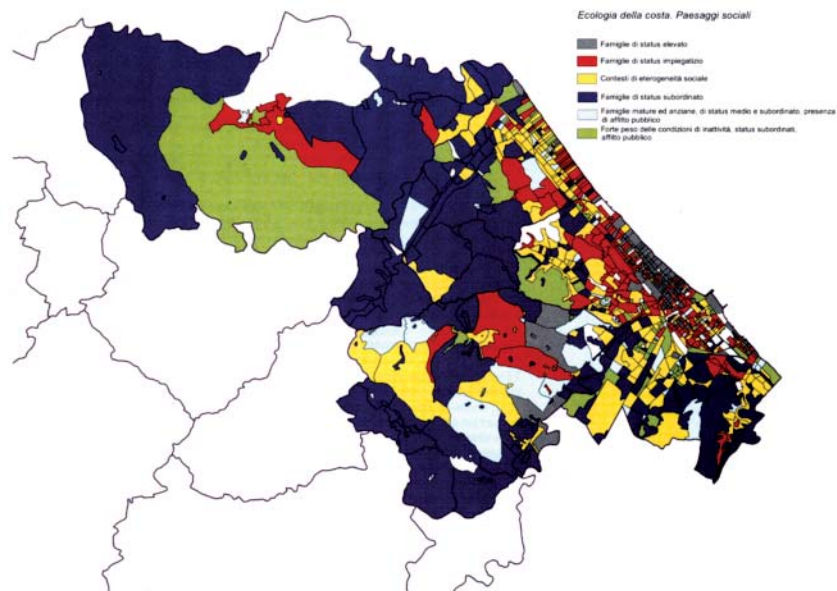
ÉCOLOGIE DE LA CÔTE - HABITAT

source : *Plan de développement économique*



ÉCOLOGIE DE LA CÔTE - PAYSAGES SOCIAUX

source : *Plan de développement économique*



Pour ce faire, le PDE se réfère aux six « *écologies* », mais se refuse à les considérer comme une donnée intangible. Il s'agit au contraire de les tester pour vérifier leur pertinence du point de vue économique et opérationnel. Les écologies fondent la possibilité, pour le PTP et le PDE, d'entreprendre une action conjointe (nous reviendrons sur cette expression), dont l'opérationnalité passe également d'une part par la critique des approches sectorielles et d'autre part par l'identification d'initiatives à entreprendre dans deux domaines : le tourisme et la petite et moyenne entreprise.

Les concepteurs du PDE interrogent les six écologies à partir de quatre aspects : caractères sociaux et d'occupation du sol (comment habite-t-on les écologies ?) ; flux pendulaires (quel est l'espace de la vie quotidienne ?) ; mobilité de la résidence (comment se structure la demande d'habitations ?) ; usage du patrimoine bâti (importance de la vacance ?). Pour chaque écologie, le PDE élabore une connaissance de la structure et de la typologie du bâti ; de la forme des investissements immobiliers ; de la démographie ; des statuts professionnels et des types d'activités économiques. Avec le relevé des flux pendulaires, par exemple, on découvre que les écologies correspondent effectivement à des aires spécifiques de vie quotidienne, car on y observe un phénomène d'autonomie et d'autolimitation, c'est-à-dire que les déplacements entre résidence et lieu de travail se font effectivement à l'intérieur de chaque écologie. Cet élément est décisif afin d'asseoir l'armature territoriale non sur une dimension statique, mais sur des « *flux* » de natures différentes. On cartographie ensuite les écologies selon les critères analytiques proposés par les concepteurs du plan économique ; la carte des « *paysages sociaux* » par exemple, territorialise les statuts économiques et sociaux des familles, les logements de propriété publique qui sont donnés en location, ainsi que les familles en âge avancé ou non actives ; la carte de l'habitat, pour sa part, décrit les différentes densités d'occupation du sol (intensive, moyenne et basse). Chaque carte peut engendrer des cartes encore plus précises.

Sur la base de ces connaissances, le PDE identifie pour chaque écologie quelques thèmes prioritaires et les énonce comme autant de « *recommandations* » adressées à la planification locale⁷³. Il établit d'ailleurs un lien explicite avec les normes du PTP, en identifiant précisément les articles qui permettraient de traduire en politiques ces recommandations. Pour l'écologie de la crête centrale, par exemple, on propose de se concentrer sur le patrimoine bâti et d'encourager le maintien de structures spécifiques, comme les réseaux de petits centres, le réseau des hameaux et l'articulation entre dispersion de l'habitat et agriculture. Reflets d'une certaine réalité sociale, ces structures doivent être favorisées, par exemple, par certains aménagements des routes (trottoirs, carrefours, aires de stationnements), par un règlement qui guide la transformation des maisons unifamiliales en bi familiales ou encore par des interventions sur les connexions environnementales ; il faut également veiller au renforcements des petits centres en « *centres civiques* » et surveiller leur transformation « *spontanée* » mais parfois dévalorisante en « *centre historique* » où prédomine le shopping.

A l'issue d'un processus de construction, par le PTP, puis par le PDE, les écologies deviennent une dimension territoriale reconnaissable et partagée, une stratification locale de sens, en fin de compte un « *local* » de référence, qui a des contours, une échelle et des formes. Elles constituent un niveau intermédiaire entre la province et la commune, qui peut faciliter la coordination des actions et la négociation avec les acteurs. Les écologies constituent l'outil premier d'une action conjointe du PTP et du PDE, qui était toute à inventer.

⁷³ Ces recommandations concernent une série d'actions de développement à entreprendre rapidement, car elles créent les conditions pour passer à une phase successive, plus stratégique.

Les concepteurs des plans affirment explicitement n'avoir jamais poursuivi les utopies de la « conversation », du « dialogue », de « l'interdisciplinarité », chères à une partie de la culture urbanistique dès les années 1960, dans leur tentative d'articuler planification territoriale et économie. Rechercher les conditions d'une action conjointe, cela revient à penser que les interactions entre politiques de développement et plans gagnent à être plus libres. Cela revient également à dire que l'efficacité d'une action conjointe ne peut pas être prédite, mais qu'elle dépend de la robustesse des interactions qui la mettent en place. Il s'agit de faire fonctionner ensemble les plans (c'est là le sens de l'expression de leur « mise en tension »), conformément aux intentions de l'administration lorsqu'elle a fait appel aux mêmes professionnels pour l'étude des deux plans. Cela revient enfin à envisager des rapports de moins en moins hiérarchisés entre niveaux administratifs, ainsi qu'entre acteurs public et privés. Dans cette « mise en tension » du PTP et du PDE, le PTP constitue le fond du PDE, tandis que le PDE se profile comme une forme non traditionnelle de réalisation du PTP⁷⁴.

L'introduction au PDE constitue un véritable essai sur les politiques de développement local, qui dresse l'état de la question en Italie (sur fond d'Union Européenne) et qui situe le plan lui-même dans une phase de transition entre l'ouverture à l'innovation sociale, d'une part, et l'institutionnalisation de modèles et de pratiques d'autre part. Le texte inscrit explicitement la nouvelle phase des politiques de développement sur fond :

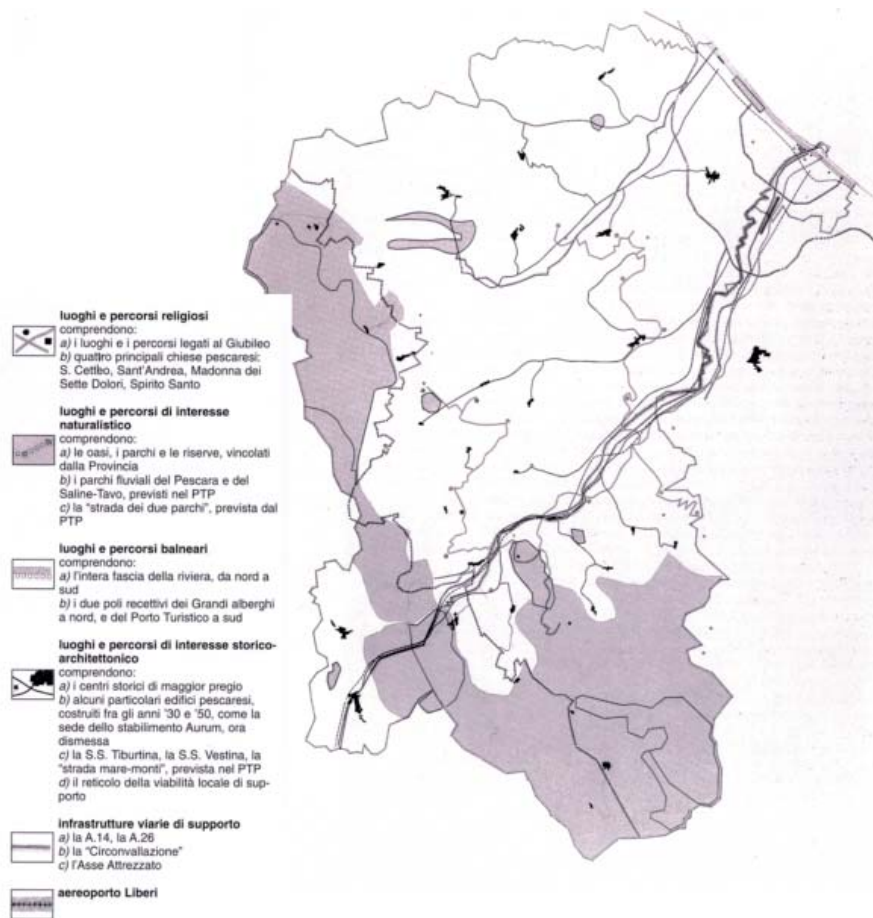
- de crise du *Welfare State* (crise des politiques du *deficit spending*), marquée par des contraintes macroéconomiques internationales (liées entre autres à l'application des critères pour l'entrée dans l'espace Euro) ;
- de positionnement de l'action publique dans un contexte de compétition et de coopération entre acteurs multiples ;
- de valorisation des ressources endogènes.

Au cours des années 1990, l'Italie a connu une forte institutionnalisation dans le domaine de la programmation négociée, avec la stratégie des pactes territoriaux. Cette vitalité de la planification se conjugue à la renaissance du thème du développement et à la nécessité de le soutenir par des plans. Des nombreux instruments de programmation ont ainsi vu le jour, qui reconnaissent les natures diverses des autorités administratives (coordination horizontale et verticale) et mettent en place les conditions d'une évaluation et d'un *monitoring* des investissements publics. L'évaluation de ces nouveaux instruments donnant lieu à un débat qui est encore vif, il faut finalement se référer à la réforme de l'administration publique promue par le ministre Bassanini, qui établit les conditions fondamentales pour l'institutionnalisation des approches négociées. Les concepteurs du PDE relèvent que certaines politiques sectorielles se prêtent à fonder une territorialisation de l'économie : il s'agit de l'innovation et du développement des activités productives ; des politiques du travail ; des politiques environnementales et infrastructurelles. Cependant, la culture urbanistique ne semble pas toujours trouver les réponses appropriées aux nouvelles demandes, qui surgissent avec les nouveaux instruments de programmation négociés. Il faudrait entendre le territoire comme l'assise de relations sociales, de formes de régulation, d'une culture locale et de ressources spécifiques qui ne peuvent pas faire l'objet de transfert et qui doivent être valorisées par des politiques du contexte. Cette approche, vers laquelle on se dirige délibérément à Pescara, peut conduire à renouveler les pratiques de planification.

74 BIANCHETTI C., VETTORETTO L. (dir.), *Urbanistica e politiche di sviluppo. Un progetto per Pescara*, Milan, Franco Angeli / Province de Pescara, 1999, pp. 166-167.

RESSOURCES TOURISTIQUES

source : Plan de développement économique



Les innovations proposées par le PDE découlent d'une préoccupation qui peut être énoncée simplement : la recherche d'un fonctionnement correct des rapports entre l'*ambiente*⁷⁵ et l'occupation du territoire. Pour ne pas porter atteinte à l'*ambiente*, le PDE ne procède pas selon une approche sectorielle classique, par « secteurs » économiques. Adopter une approche sectorielle, c'est prendre le risque de transgresser les règles de formation d'un territoire (les politiques du tourisme en sont un exemple). Pour tester une nouvelle approche, le PDE choisit deux thèmes, le tourisme et la petite et moyenne entreprise, dont l'intérêt est double : ils sont en rapide évolution et très sensibles aux formes d'innovation ; ils se prêtent bien à catalyser les intérêts de la communauté. Le PDE propose une démarche de « localisation » en esquisant « le territoire du tourisme » et « le territoire de l'entreprise » – et en retournant l'approche sectorielle classique comme un gant⁷⁶. Pour ce faire, le PDE invente :

- des outils de connaissance fondés sur la production d'images, d'informations et de concepts qui entrent en circulation et contribuent à définir les frontières d'un champ (l'atlas du tourisme et l'atlas des aires industrielles) ;
- des formes d'interaction sociopolitique expérimentales (forums territoriaux, agence de développement local, accord de programme).

Dans le domaine du tourisme, Pescara connaît une stagnation, voire un déclin. L'offre reste générale, peu spécialisée et, surtout, associée à la représentation traditionnelle mer montagne. Le PDE propose d'adopter le point de vue de la restructuration, comme on le ferait pour le déclin des aires industrielles, et de renouveler le regard sur les ressources propres au tourisme mais aussi sur les possibilités non explorées. Pour faire face au déclin, il faut s'interroger sur les clientèles touristiques à attirer, sur leurs demandes (en termes de services notamment) et donc sur l'adaptation de l'offre. Le premier pas consiste à cartographier tous les éléments territoriaux utiles au tourisme, dont ceux qui ne sont traditionnellement pas considérés comme tels à Pescara : l'aéroport, le port de plaisance, le système des lieux centraux de la ville de Pescara et la tradition agricole. La carte doit permettre d'évaluer les ressources existantes afin d'établir des nouvelles relations. Une politique, qui essaie d'intégrer des ressources diverses, court le risque de l'inefficacité. Il ne faut en effet pas se limiter à prendre en compte un ensemble d'éléments, mais il faut préciser quel tourisme promouvoir et initier des actions d'envergure, d'entretien et de mise en valeur des ressources (dans une compatibilité fondamentale avec sa source primaire, le territoire). Le PDE fait ici référence à une stratégie originale, celle du projet APE (Apennino Parco Europa) qui se met en place à l'échelle suprarégionale (Ministère de l'Environnement, Régions, administrations locales et associations) pour fonder une nouvelle identité, celle d'une « région verte » dont 30 % de la surface sont couverts par un parc. Ce projet est un véritable laboratoire dans lequel sont expérimentés de nouveaux rapports entre acteurs publics et privés, ce qui passe par la mise en œuvre de procédures flexibles et l'instauration d'espaces de concertation et de coopération. Dans cette perspective, les concepteurs du PDE proposent deux lignes d'action.

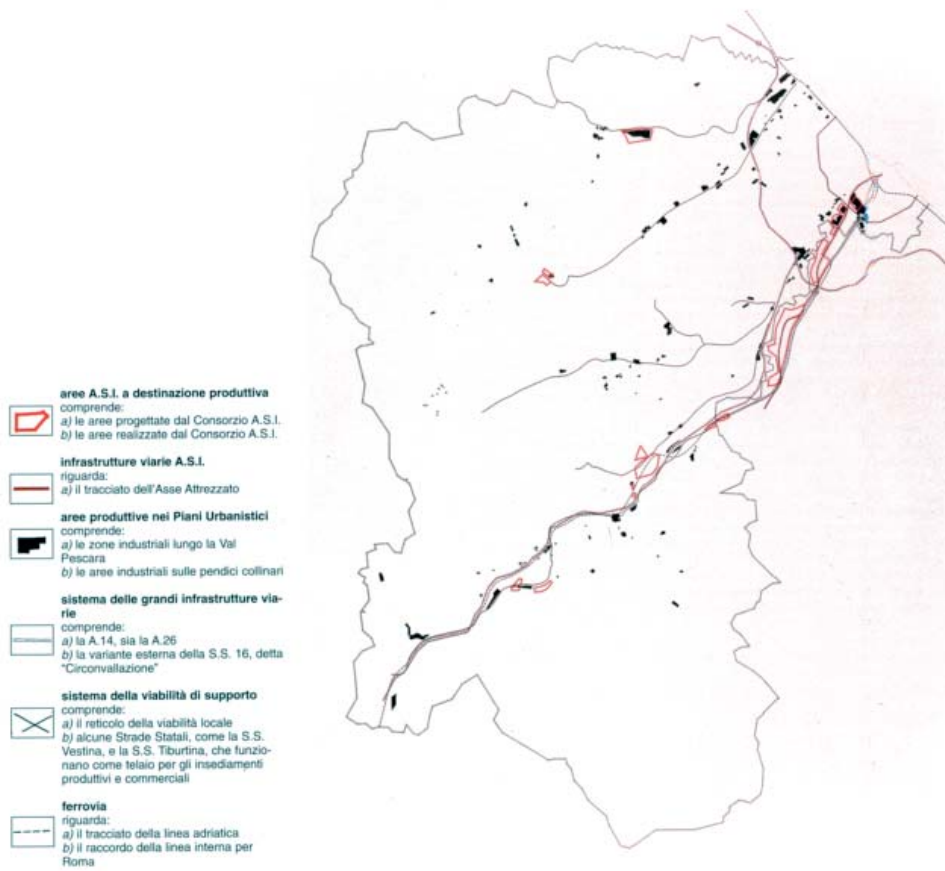
- L'atlas du tourisme, réalisé par la Province, en association avec d'autres acteurs, comme l'agence de promotion touristique ou l'association *Federalberghi*, est un instrument sur support informatique, qui permet d'accéder à des informations sur les ressources touristiques de la province et sur les opportunités de créer de nouvelles activités dans le secteur.

75 Ce terme signifie à la fois environnement et milieu.

76 La Loi régionale N° 11 3 mars 1999 attribue au plan territorial la fonction d'absorber les planifications sectorielles et en même temps celle du plan de sauvegarde (nature environnement, eaux, sol, beautés naturelles), dans un accord entre la Province et les administrations compétentes. Il y a là les conditions pour une politique du tourisme intégrée et territorialisée.

L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA PRODUCTION

source : Plan de développement économique



Il s'adresse aux administrations, aux entrepreneurs, aux tours operators ainsi qu'à tous ceux qui voudraient effectuer des recherches sur le potentiel touristique du territoire. Les informations seront présentées sous forme cartes, de tableaux statistiques ou des inventaires. Le PDE préconise que des sponsors soient trouvés pour financer cet atlas.

- Un accord de programme⁷⁷ pour la route des deux parcs (route existante et dont il faut sauvegarder la structure spatiale et la qualité) doit mobiliser le plus grand nombre possible d'acteurs institutionnels et non institutionnels autour d'un projet de mise en valeur. Ce projet ne se résume pas à une intervention isolée, mais se veut une stratégie en mesure de se confronter et d'interagir avec d'autres projets.

Dans le domaine des petites et moyennes entreprises, penser l'ancrage territorial de la production est un défi qui oblige à considérer non seulement l'emplacement des éléments bâtis, mais aussi leur rapport aux spécificités sociales des formes d'occupation du territoire, aux structures des processus décisionnels et aux *policy networks* locaux. Il faut penser les petites et moyennes entreprises en systèmes, en réseaux (« *longs* », « *courts* » ou liés aux marchés globaux). Comme pour le tourisme, le PDE cartographie les lieux de la production, en confirmant le poids du système des infrastructures, mais en mettant également en lumière l'existence d'un système d'aires de production distribuées dans l'armature urbaine de petits centres. La carte – et l'analyse par « *écologies* » qu'elle permet – doit servir de référence à des formes de soutien qui passeraient désormais d'une logique de financements à une logique d'incitations sélectives et d'allocation de services réels.

La Province est présentée comme un guide, qui fixe de grandes orientations et favorise l'émergence d'entrepreneurs locaux. Son rôle est de lancer des politiques de soutien à l'innovation et l'internationalisation et de promotion des coopérations entre PME. Le nombre de ces dernières a augmenté avec le déclin industriel et la tertiarisation de l'économie. Les résultats de ces politiques, excellents du point de vue macroéconomique ont été accompagnés d'une maîtrise des coûts. Mais le réseau des services aux entreprises reste fragile, ainsi que le niveau de technologie et la compétitivité des PME. Le dualisme industriel (grandes entreprises exogènes d'une part et PME liées à des secteurs traditionnels ou de sous-traitance d'autre part) constitue une marque de distinction de la province, mais son affirmation est principalement le résultat de politiques publiques supralocales, d'interventions extraordinaires et de redistributions. Aujourd'hui, il faut penser à d'autres stratégies, qui prennent en compte la sortie de Pescara des politiques de soutien européennes (compte tenu de son développement), le lancement du Programme régional de développement 1998-2000⁷⁸, la programmation négociée (possibilité de pactes territoriaux pour le Val de Pescara ou l'aire vestine) et les politiques des aires industrielles promues par la Province (promotion et valorisation des aires pour la production). Le PDE voit comme priorité la promotion des coopérations entre entreprises, avec au préalable l'établissement des conditions pour une action conjointe entre institutions, acteurs publics et acteurs privés et sur la base d'une coalition territoriale solide.

77 L'accord de programme est un acte juridique, à travers lequel les institutions publiques (régions, provinces, communes et administrations étatiques) coordonnent leur activité en vue de réaliser des ouvrages publics ou des infrastructures. Prévu par l'article 27 de la Loi 142/1990, l'accord de programme peut aussi faire fonction de *variante* pour les plans d'urbanisme. Ses précédents historiques se trouvent dans quelques-unes des lois régionales des années 1980. L'accord de programme est promu par l'autorité qui est prioritairement compétente pour les ouvrages en question ; il doit prévoir les modalités, les délais et les formes adaptés de financement. S'il voit la participation de plusieurs régions, il doit être promu par la Présidence nationale du conseil. La participation de privés est possible. L'accord de programme se distingue d'autres formes de coopération, telles que la convention (plus de participants et plus de marges de manœuvre) et le consortium (il ne demande pas l'institution d'une structure stable). Voir notice « *Accordo di programma* » in *Enciclopedia Garzanti del diritto*, version « *Garzantine* », 2001.

78 Regione Abruzzo, Giunta Regionale, *Programma* N° 4, 1997.

Une série de recommandations sont formulées par « écologies » et trois projets principaux sont identifiés.

- Est envisagée la création de Forums territoriaux : il ne s'agit pas de nouvelles agences qui couvrent l'intégralité du territoire, mais de *tavole di progetto locale*, construites selon des géométries et des frontières qui dépendent de la configuration des systèmes d'acteurs (par écologies, par groupes ou consortium de communes, par aires transprovinciales) et qui peuvent réunir des agences locales ou techniques, des *autonomie funzionali* (port, aéroport, sociétés ayant en charge la gestion des réseaux,...), des entreprises, des syndicats de salariés ou des associations. Ces forums devront travailler en contact étroit avec la *Consulta provinciale*⁷⁹ et se verront confier des fonctions de suivi des actions, de consultation et de proposition.
- De façon expérimentale, des agents de développement local pourront être recrutés sur des territoires particuliers (par exemple la partie haute de la vallée du Pescara). Les missions de ces agents seront transversales et fondées sur la médiation.
- Un Atlas territorial des aires industrielles de la province permettra de faire connaître les possibilités d'installation pour des entreprises extérieures ou pour des entreprises locales qui cherchent une meilleure implantation.

Si les deux premiers projets visent à mettre en place l'infrastructure institutionnelle du développement – selon une logique de développement opposée à celle en cascade (qui verrait des projets spécifiques découler de projets généraux) – l'atlas est un outil de connaissance pour la décision et l'interaction locale. La Province ne doit pas intervenir directement mais doit devenir un activateur et un concepteur de parcours de développement qui trouvent dans la société civile leurs ressources. Le PDE répond à sa manière aux injonctions des lois Bassanini qui affirment que les provinces sont désormais candidates à une fonction d'opérateur en réseau, d'activateur d'instruments et de mobilisation de ressources.

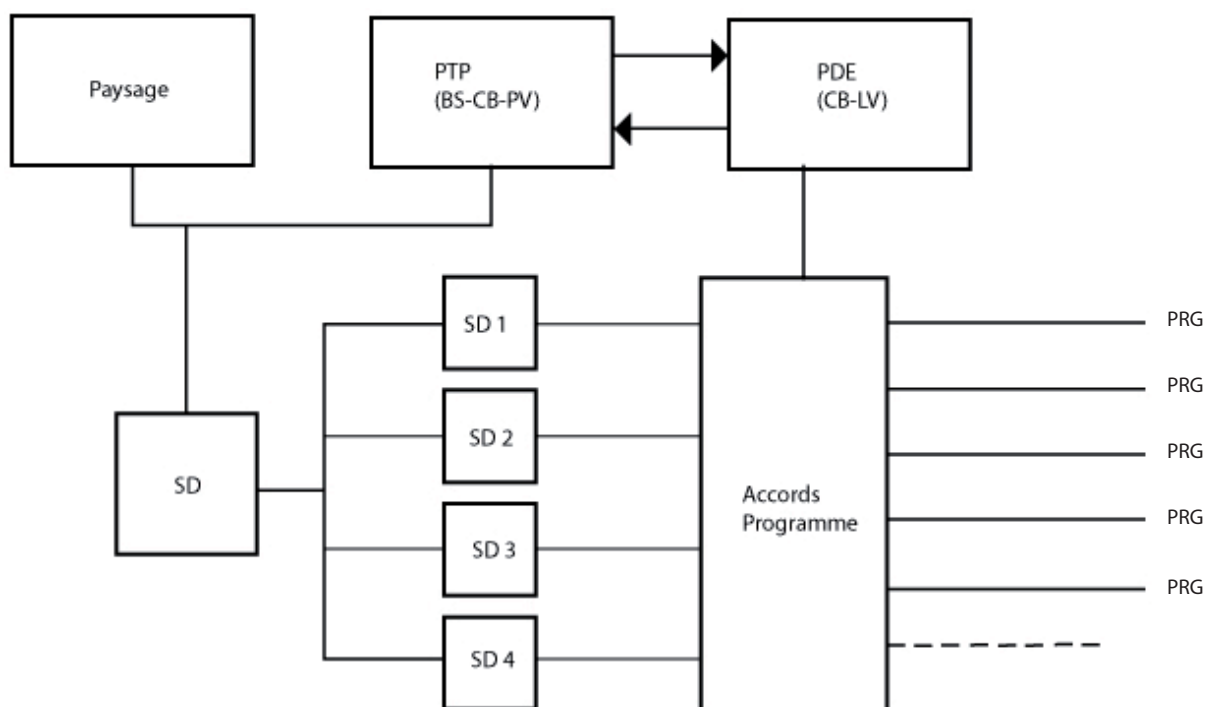
Le PDE se définit comme un instrument privilégié de réalisation des orientations définies dans le cadre du plan territorial provincial. Il définit de manière précise une cohérence territoriale entre interventions. Il interprète ainsi le rôle de « coordination », que la L142/1990 assigne au plan provincial. Il tente également de mettre en place des formes d'interaction politique au cours desquelles seront mises au point les contenus des politiques à promouvoir. Les orientations formulées conjointement par le PTP et le PDE doivent donc rester ouvertes, en cohérence avec les fonctions de l'acteur provincial, qui ne se limitent plus au contrôle et à la coordination, mais qui s'ouvrent à l'interaction sociale et à la médiation.

3- UN SYSTÈME EN BOUCLE. ECHELLES ET DOMAINES DE LA PLANIFICATION

Le cas de Pescara est intéressant dans la mesure où le passage entre programmation économique et planification spatiale s'inscrit dans une problématique de traversée des échelles, et cela dans un contexte de planification mixte, qui comprend des plans calqués sur les découpages administratifs et des plans qui ne le sont pas. De programmes à projets, de l'espace à l'économie, du territoire physique aux acteurs, le passage se fait chaque fois par une transition d'échelle.

⁷⁹ Les *Consulte* sont des organes au travers desquels la Province valorise et promeut la participation des associations à l'élaboration et la promotion des politiques locales.

L'ARTICULATION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION



Par exemple, c'est en passant par les écologies – que les orientations du PTP deviennent des actions dans le cadre du PDE. Mais le passage d'une échelle à l'autre ne coïncide pas à proprement parler avec le passage du spatial à l'économique vice-versa, puisque, à n'importe quelle échelle, les deux domaines se combinent selon des dosages variés : l'économie est constamment spatialisée et le territoire est constamment interrogé au vu de sa productivité.

Bien que les concepteurs ne l'affirment pas explicitement, on peut assimiler le système de planification de Pescara à une boucle : il s'agit d'un circuit engendré par la relation entre le PTP et le PDE que nous avons largement commenté précédemment. Le PTP opère un double jumelage : avec le PDE, dans une dynamique de co-conception, et avec le Plan régional paysager qui, conçu de façon indépendante, se trouve toutefois approprié par le PTP : le double jumelage s'opère d'une part entre l'aménagement et l'économie et d'autre part entre l'aménagement et le paysage. Ces deux rencontres permettent de prendre des décisions qui, pour passer au stade de la réalisation, nécessitent d'autres instruments, dont le schéma directeur. Ce dernier organise le passage à la réalisation de manière directe en ce qui concerne le couple aménagement et paysage, et de manière indirecte pour le couple aménagement-économie, puisque dans ce cas une transition jusqu'à l'échelle communale et intercommunale est nécessaire, via des accords de programme. Cependant, si la relation entre PDE et PTP est délibérément construite par les concepteurs, celle qui s'établit entre le PTP et le plan paysager est beaucoup plus fortuite.

Si l'aménagement de cette rivière de 70 kilomètres trouve son expression projectuelle dans le Schéma directeur, il dépend d'orientations formulées à une échelle supérieure et, pour son succès, d'actions à entreprendre à une échelle inférieure : le projet se définit aux niveaux du PTP et du SD, tandis qu'au niveau intercommunal les actions ponctuelles et sectorielles se précisent. Le Schéma directeur doit favoriser l'approfondissement par le bas de projets qui viennent du haut, comme l'intégration par le haut de projets qui viennent du bas. Il permet le passage d'une échelle d'intervention à l'autre :

- de la Province à la Commune, il cherche les acteurs possibles d'une vision qui est née sans eux et, de ce point de vue, fonctionne comme un producteur de coopérations ;
- de la Commune à la Province, le schéma directeur soulève la question de l'opportunité de l'intégration des différentes politiques locales sur le même territoire.

Nous ne développons pas plus ici nos considérations sur le fonctionnement général du système en boucle, car il faut décrire au préalable les relations réciproques qui s'établissent entre chaque plan ou instrument qui le construit.

3.1 - PLAN TERRITORIAL PROVINCIAL ET PLAN RÉGIONAL PAYSAGER

Le Plan régional paysager est rédigé et approuvé le 21 mars 1990 selon les procédures introduites par la loi régionale des Abruzzes en matière de plans de secteur. A l'occasion de ce plan, les deux parcs naturels du Gran Sasso-Monti del Lago et de la Maiella sont institués⁸⁰. Le plan régional paysager identifie quatre domaines paysagers (la montagne, la côte et les deux rivières) ; pour chaque domaine, il établit des périmètres d'aires soumises à des

⁸⁰ Provincia di Pescara, *Piano Territoriale della Provincia di Pescara*, 1998, p. 48

mesures de sauvegarde et fixe des principes de conservation ou au contraire de transformation possible des entités paysagère et naturelles. Il est facile de reconnaître dans ces quatre domaines les quatre portions du territoire que le PTP réserve aux schémas directeurs. Nous ne nous trouvons peut-être pas face à la simple « *importation* » d'une partie du plan paysager par le PTP, mais plutôt à une forme d'appropriation. Il n'est pas fait confiance à un seul outil de préservation. Le Schéma directeur vient enrichir le Plan régional paysager et va à l'encontre de l'idée selon laquelle la conservation constituerait un domaine à part, réglée par une logique sectorielle propre, tandis que le reste du territoire offrirait matière à la modification, à la modernisation et à l'innovation. La loi nationale « Galasso » L431/1985 soumet à des servitudes une série nouvelle de *beni ambientali* et oblige les Régions à mettre à jour leurs mesures de sauvegarde en recourant soit à un plan paysager soit à un plan territorial⁸¹. La Région Abruzzo, dans l'incapacité d'approuver son *Quadro di riferimento regionale*, mis à l'étude en 1986, fait le choix d'une approche sectorielle avec l'élaboration puis l'approbation en 1990 d'un Plan paysager. La Province de Pescara cherche, dans une certaine mesure, à corriger ce choix en intégrant approche paysagère et approche territoriale dans ses documents de planification (Plan territorial provincial, Schéma directeur). Elle poursuit dans cette voie, quelques années plus tard, avec le *Projet Montesquieu*, visant à établir un réseau d'observatoires du paysage de la province de Pescara. Née en référence à la Charte Européenne du Paysage, cette initiative (sur laquelle nous reviendrons) s'inscrit dans la réorganisation des compétences de l'administration publique de l'aire vaste, qui met au centre l'interprétation du paysage en tant que première étape d'une stratégie cognitive qui doit investir tout le territoire⁸².

3.2- Plan territorial provincial et Schéma directeur

Le PTP prévoit l'étude de quatre Schémas directeurs, qui concernent le fleuve Pescara ; le fleuve Tavo ; la route des deux parcs (itinéraire qui croise transversalement les deux fleuves et les deux « *parcs* » correspondants) ; la bande du littoral. Les Schémas directeurs doivent permettre de préciser les modalités des projets de transformation, avec comme objectif le renforcement de l'unité des entités territoriales, qui sont délimitées dans le Plan régional paysager et qui ont une valeur de structure pour le territoire, et la résolution des problèmes qui ne peuvent pas être laissés à l'intervention ponctuelle et circonscrite. Ces problèmes sont liés :

- aux dynamiques hydrologiques, à la dégradation consécutive à l'exploitation énergétique pour les deux fleuves ;
- à l'usage du patrimoine naturel, à la marginalité économique et à la valorisation touristique pour la route des deux parcs ;
- à la requalification de la ville à partir des espaces non bâtis pour la bande du littoral.

Comme dans le cas du PDE, les schémas directeurs créent la transition vers le local, via une reconsidération de la stratégie développée dans le PTP. Nous pouvons souligner le jumelage qui s'y opère, au niveau des intentions au moins, entre l'optique paysagère patrimoniale (les domaines du plan paysager) et l'optique du développement local.

81 Parmi lesquels il faut compter la bande littorale des mers et des lacs, les rives des cours d'eau, la montagne, les glaciers, les parcs et les réserves naturelles, les forêts. Cf. NOVARINA G., METAIS D., MICHELETTO M., *La planification paysagère. Approche comparée France Italie*, CRESSON, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2004, pp. 19-21.

82 Cf. l'introduction de l'Assessore Enrico di Paolo à : ACMA Centre d'architecture, Province de Pescara, *Progetto Montesquieu, rete di osservatori del paesaggio della provincia di Pescara*, 2004, p. 8.

3.3- Plan provincial, plans communaux et politiques sectorielles

Les indications des SD doivent se croiser avec la planification communale d'une part, les politiques sectorielles de l'autre. En particulier, les SD devraient faciliter les rapports entre la Province et les communes, en montrant la manière de traiter localement des thèmes supracommunaux. Dans la construction des « scénarios » du Schéma directeur du Pescara, l'on croise par exemple les politiques du tourisme et de la gestion des déchets. De ce point de vue, le SD du fleuve rejoint le PDE et son effort de décloisonnement du tourisme. Si l'initiative d'instaurer des SD revient à la Province, leur réalisation devrait se faire grâce à la mise en œuvre d'accords de programmes établis au sein d'une conférence de services qui implique les communes*. Mais l'élaboration des SD, menée par quatre groupes de projet, ne va pas toujours dans le sens de l'établissement d'une coopération entre échelons de gouvernement du territoire⁸³.

- Les SD pour la route des deux parcs et pour la bande du littoral sont deux projets à grande échelle qui esquissent sommairement le contexte décisionnel dont la définition se situerait à l'aval du projet lui-même.
- La route des deux parcs devrait faire l'objet d'une action concertée entre les Régions, les Provinces et l'Agence du Parc ; au stade actuel, nous savons qu'un district – le district des Abbayes – s'est constitué en tant que partenariat entre communes, sur un segment de la route des deux parcs⁸⁴.
- Le projet de la ville côtière a fait émerger la possibilité de constituer une aire métropolitaine, pour laquelle les décisions seraient de compétence d'un Forum pour l'aire métropolitaine.
- Le SD du fleuve Tavo se réfère en revanche à la modalité de l'accord de programme, mais n'aborde pas cet aspect du SD, en se concentrant en revanche sur le projet.
- Seul le SD du fleuve de Pescara relève le défi de penser concrètement l'articulation des niveaux provincial et communal, ne proposant d'ailleurs pas un projet, mais quatre scénarios.

Le scénario selon lequel le contexte d'acteurs des politiques territoriales serait mixte et dont la configuration pourrait changer constamment, selon les différentes initiatives et actions, est un scénario qui est intériorisé par le SD du fleuve de Pescara, mais pas forcément par les trois autres SD.

4 - LE SCHÉMA DIRECTEUR DU FLEUVE PESCARA : DÉMARCHE ET CONTENUS

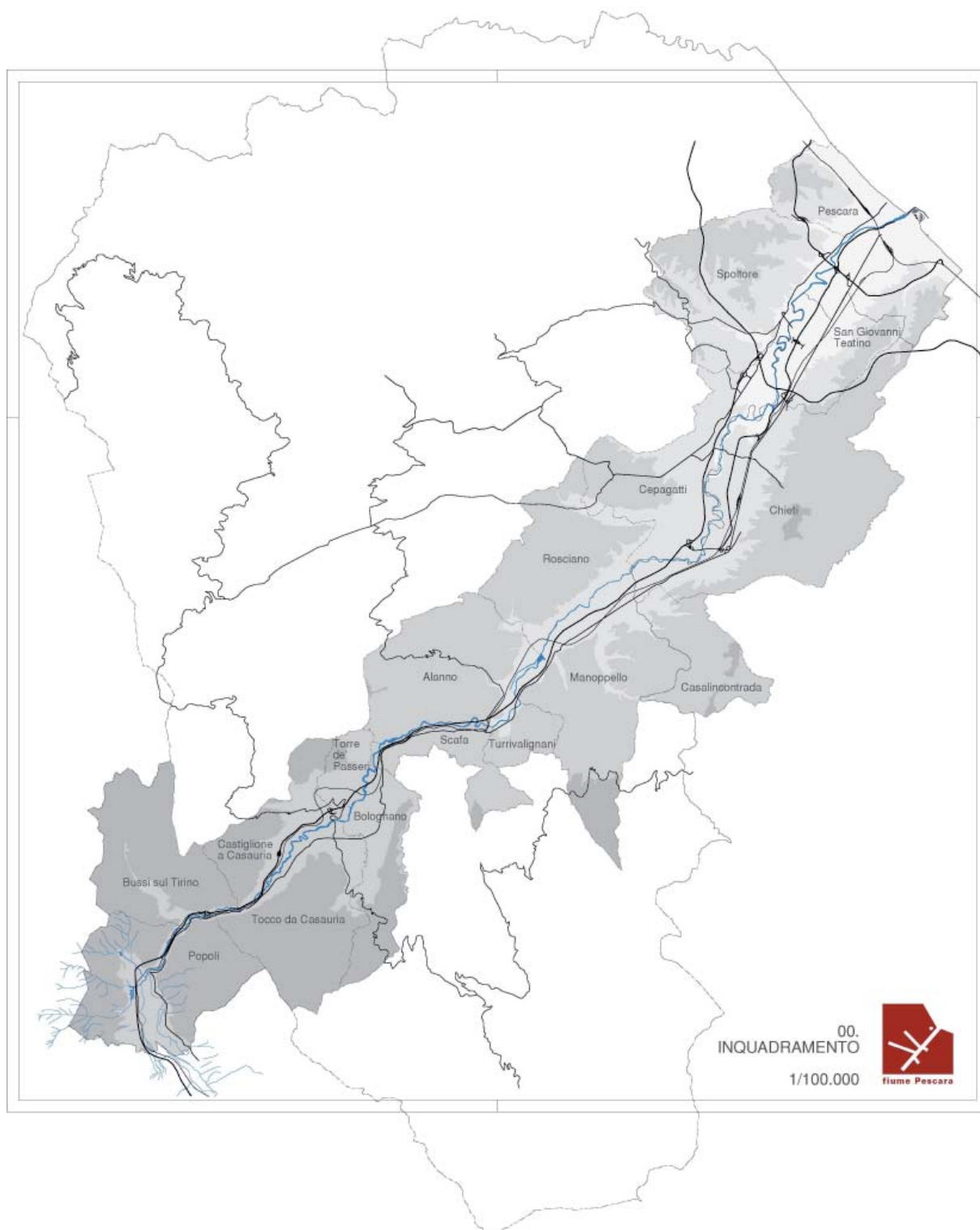
L'étude du Schéma directeur du Pescara a été confiée à Cristina Bianchetti (avec Rosario Pavia), qui était déjà co-responsable de l'élaboration du Plan territorial et du Plan de développement économique. Plus que les autres SD, celui du fleuve du Pescara participe à la mise sur pied d'un véritable système de planification et est conçu comme une occasion de recherche et d'innovation dans le jeu des échelles de la gouvernance territoriale. Le SD constitue en effet une pièce essentielle d'un système en boucle, dont le caractère n'est pas la fermeture mais l'ouverture à d'autres niveaux de planification du territoire, à la nature indéterminée (le *projet Montesquieu*, par exemple).

⁸³ Province de Pescara, *Schemi direttori*, 2004, publication effectuée en lien avec l'exposition publique des quatre schémas directeurs.

⁸⁴ Entretien avec Carlo di Gregorio, architecte du Service technique de la Province.

LES TERRITOIRES DU FLEUVE PESCARA

source : Schéma directeur



Le système en boucle de Pescara nous semble intéressant à plusieurs endroits.

- Il organise la transition entre les échelles de planification, en reliant des réalités de nature différente, à savoir des projets spatiaux, des acteurs, des instruments légaux, des démarches d'actions.
- Il organise le passage d'un instrument à l'autre (du plan provincial au plan communal par exemple) par l'invention de concepts (écologies, schéma directeur », domaine paysager) dont les contenus sont en construction.
- Il cherche à impliquer une large constellation d'acteurs. Cette constellation n'est pas définie par la législation et les pratiques administratives que pour les instruments traditionnels que sont le plan territorial et les plans régulateurs généraux. Aux niveaux intermédiaires du SD ou du PDE, elle reste beaucoup plus ouverte. En effet, ces deux instruments inédits essaient de se confronter dès maintenant à un scénario d'évolution sociale et institutionnelle possible : celui pour lequel l'acteur public n'aura pas forcément un rôle privilégié dans la mise en place d'une politique territoriale, tandis que n'importe quel acteur pourra être promoteur et gestionnaire d'une politique locale. Nous verrons dans les détails dans quelle mesure la souplesse du SD demeure dans son ouverture aux acteurs, de manière à faire surgir le potentiel d'action propre à un territoire, sans aucune sélection a priori des parties à impliquer. Au départ, les responsables du SD du fleuve de Pescara ont simplement pressenti un panel d'acteurs à solliciter extrêmement large : autorités locales et régionales ; *autonomie funzionali* (chargé de la gestion du port, de l'aéroport, ou des réseaux) ; acteurs de la société civile (associations caritatives, de protection de l'environnement, acteurs sociaux) ; entreprises et associations de défense d'intérêts catégoriels telles la Chambre de Commerce) ; leaders d'opinion.

Afin de « déconstruire » l'invention du SD et de l'interpréter à la lumière du thème des échelles de la planification territoriale, nous rendrons compte de la manière dont cet instrument répond à trois questions de méthode :

- comment circonscrire, décrire l'aire vaste ?
- quel contenu donner à cet instrument innovant qu'est le Schéma directeur ?
- comment impliquer les acteurs publics et privés qui auront en charge de la mise en œuvre du plan et comment organiser le passage du projet aux politiques ?

4.1 - COMMENT CIRCONSCRIRE, DÉCRIRE ET PLANIFIER LA GRANDE ÉCHELLE ?

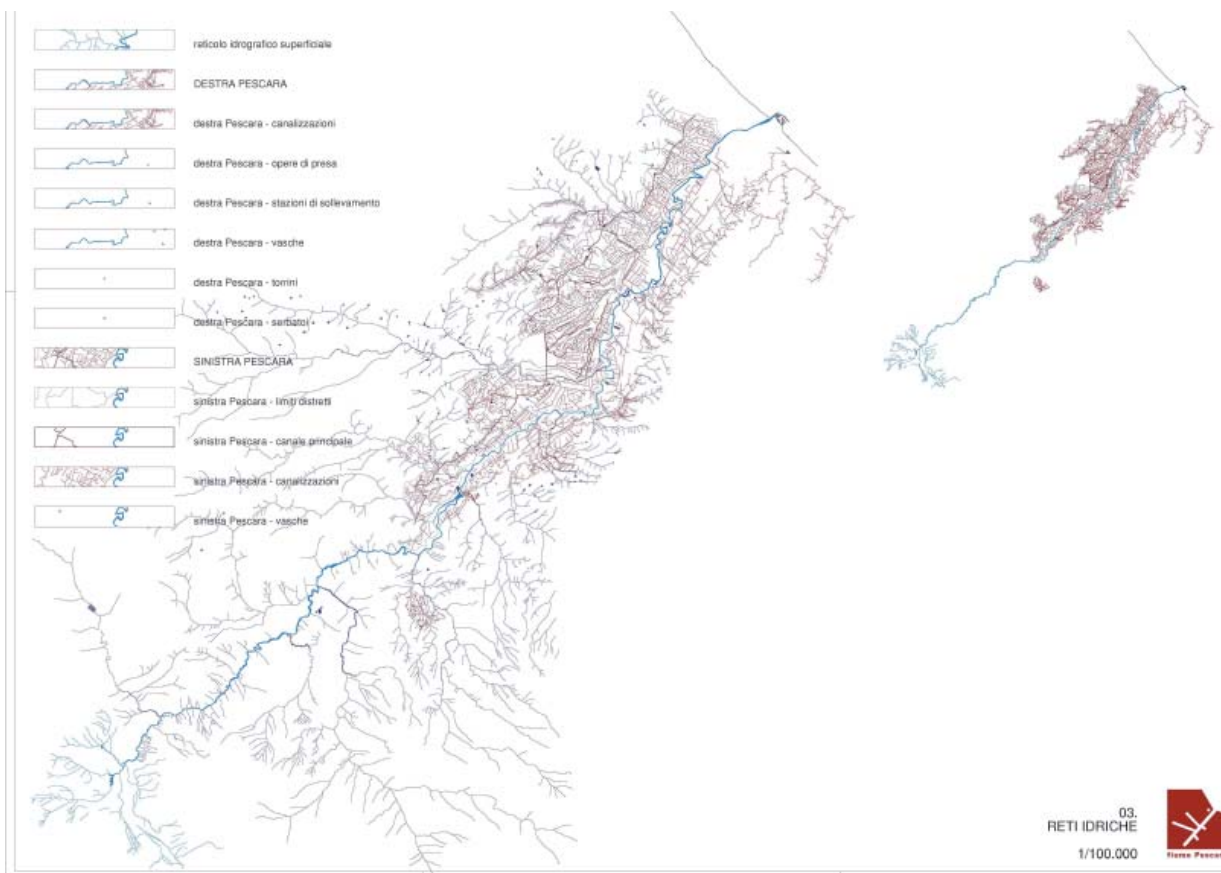
4.1.1- Reprendre le travail de description

Le territoire du SD du Pescara est donné au départ par le PTP qui identifie quatre grandes portions du territoire provincial qui doivent faire l'objet d'une attention particulière, dans une certaine autonomie par rapport aux indications esquissées par le plan provincial lui-même. Le territoire du fleuve consiste en une bande de 70 Km, perpendiculaire à la mer, qui part des sources du fleuve et se termine dans le port de Pescara. Le fleuve a une largeur variable et traverse dix-sept communes et trois provinces (Pescara, L'Aquila, Chieti).

D'après le PTP, le SD doit établir des orientations de mise en valeur des paysages et de

LE RÉSEAU HYDROGRAPHIQUE

source : *Schéma directeur*



VUES DU FLEUVE

source : *Schéma directeur*



l'environnement. Ainsi sont envisagés pour le Pescara et pour le Tavo (l'autre rivière faisant l'objet d'un SD) deux « *parcs équipés, à réaliser à travers des projets organiques, qui intéresseraient sans interruption des vastes parties du territoire le long des fleuves* »⁸⁵. Le fleuve est considéré comme une « infrastructure » du territoire et le schéma directeur devra « *construire une image unitaire des différentes situations traversées par le fleuve* ». Il faut « rendre » au fleuve la bande territoriale « *qui lui est due* ». Dans le PTP, le fleuve Pescara est abordé comme un signe géographique remarquable : c'est une ligne surmontée de massifs montagneux (Maiella, Gran Sasso) et comprimée par les collines et les terrassements de la vallée. Le plan lui reconnaît la double valeur d'élément appartenant à la fois au réseau environnemental et au réseau infrastructurel. Le Pescara interfère par conséquent avec le système environnemental et le système de la mobilité.

Dès le lancement des premières études, C. Bianchetti, ne se limite pas à approfondir les orientations données par le PTP, mais procède à une nouvelle description du territoire du projet. Cette démarche est cohérente avec le fait de prendre au sérieux la fonction du SD comme instrument de planification d'interface, permettant de la reconsidérer les contenus de la planification et le rôles des acteurs aux niveaux supérieurs et inférieurs. Cette position est également cohérente avec le fonctionnement du système de planification à Pescara : chaque échelon de planification n'ajoute pas une couche supplémentaire, mais s'attache à réviser l'ensemble des descriptions formulées aux échelles supérieures ou inférieures⁸⁶. Comme nous le verrons, la re-description du territoire du projet a entraîné la suspension de l'option « *parc* ». En reconstruisant, pas à pas, la description du fleuve proposée par le SD, nous verrons :

- que cette description ne restitue pas une donnée territoriale, mais un système ;
- comment cette description interfère avec les divisions administratives (spatiales, de compétence et de responsabilité).

La reformulation de la description du territoire du fleuve, menée au sein du SD, croise plusieurs démarches. Il s'agit d'accumuler les descriptions et les représentations du fleuve afin d'intégrer une pluralité de points de vue. Voici quelques-unes des étapes de cette accumulation de points de vue.

- Le groupe de conception⁸⁷ organise une visite guidée à laquelle tous les consultants (en tant que porteurs d'un regard extérieur) participent. Une première cartographie ad hoc a été mise au point qui, outre quelques extraits des PTP de Pescara et de Chieti, comprend des cartes faites ad hoc, qui identifient les « lieux » d'intérêt spécifiques et les « actions » qui intéressent le fleuve.

- La prise en considération du bassin hydrographique, constitué d'un ensemble de cours d'eau et d'un réseau de canaux qui se déploient au-dessus et au-dessous de la surface du sol complexifie l'image du fleuve visible à l'œil nu.

85 Provincia di Pescara, *Piano Territoriale della Provincia di Pescara*, 1998, p. 145.

86 La description est considérée comme une action projectuelle, selon l'approche de l'urbanisme descriptif, dont Bernardo Secchi est un des représentants majeurs.

87 Dans la direction du groupe de conception, Cristina Bianchetti est épaulée par Rosario Pavia, professeur à l'École d'Architecture de Pescara. L'équipe comprend des doctorants et docteurs en planification territoriale (Alessandro Cipressi, Antonio di Campli, Claudia Fornaro, Sabina Lenoci, Raffaella Maccesi, Francesco Specchio), prévoit des collaborations ponctuelles (Giuseppina De Giovanni pour la planification et les interviews des maires ; Raffaella Radoccia pour les interviews des maires ; Stefania Di Dominico pour le rapport avec les écoles ; Tecnova pour le site internet). Le groupe s'est appuyé sur le Service de planification territoriale de la Province (Pierluigi Della Valle et Carlo Di Gregorio) et, à l'occasion des workshops, sur un dialogue avec de nombreux consultants sur les aspects les plus divers.

DISPOSITIFS D'IRRIGATION

source : *Schéma directeur*



PONTS ET INFRASTRUCTURES

source : *Schéma directeur*



Le réseau de canaux est dix fois plus long que le fleuve lui-même (480+321 km, rive gauche et rive droite, contre les 70 km du fleuve) et s'enchevêtre si étroitement aux cours d'eau naturels, qu'il est ardu de distinguer éléments naturels et artificiels. Ce réseau constitue une ressource projectuelle importante. Des ouvrages d'art remarquables ponctuent ce territoire dont les composantes sont : des aires de déversement ; des plaques imperméables ; des activités situées au bord du fleuve et exerçant différentes formes de pression ; des barrages ; des décharges ; des berges.

- Une série d'enquêtes sociologiques, lancées par l'équipe responsable du SD et portant sur le fleuve comme support d'imaginaires, a permis de dégager quelques représentations. Les enfants se représentent le fleuve à la fois comme un monde enchanté et comme un territoire de dangers. Les jeunes expriment des positions environnementalistes qui sont parfois dogmatiques. Pour les adultes, le fleuve représente une occasion de sociabilité, il constitue le support de pratiques de temps libre, d'un temps pour soi ou à partager avec d'autres, ainsi que de pratiques de « *communautés* », fondées sur une habileté ou un savoir-faire, comme la pêche ou certaines pratiques artistiques. Les experts de la planification, dans leurs plans et projets, tendent soit à appuyer sur le fleuve une séquence d'aires industrielles et artisanales, soit à le considérer comme le prétexte pour demander des surfaces équipées comme parc. En tant qu'objet de prévisions urbanistiques (dans les plans communaux rédigés entre 1990 et 2000), le fleuve est considéré comme un axe le long duquel installer des équipements productifs. Il s'impose comme une structure de connexion parmi des aires productives. C'est une ligne magnétique qui aimante les activités industrielles et artisanales à proximité du cours d'eau, tandis que la production d'énergie est éloignée des rives. On est assez loin d'une représentation du fleuve, plus récente, comme « *couloir écologique* ».

- Une série d'interviews effectués entre juillet 2003 et janvier 2004 avec les maires et les chefs de services des administrations communales permet d'élaborer un répertoire de projets promus par les administrations locales, qui contient aussi bien des projets en vigueur que de projets non encore approuvés mais souhaités, et de dresser une carte des actions. Cette carte met en évidence une réalité surprenante : bien que l'on se trouve en présence d'une basse densité de population, il y a une très haute densité d'actions, de propositions et de projets qui intéressent le fleuve. Cette accumulation d'actions pose problème : quelle force réside dans chaque action ? quelle composition entre les actions peut-on envisager ? quelles compatibilités mettre en lumière ? quelles sélections opérer (s'il en faut) ? L'ensemble de ces questions est posé lors d'une réunion organisée par la Province avec les représentants de dix-sept communes intéressées (février 2004). Dans certains cas, la nature variée de ces actions (liées aux usages récréatifs, à l'entretien de l'environnement et des infrastructures, à l'évacuation des déchets, à la navigabilité) reflète les différentes images projectuelles du fleuve élaborées par le SD.

Les conséquences de cette démarche de description, entendue comme le premier acte du projet (parcourir, photographier, accumuler la cartographie, épaissir les sources de la description, visiter le territoire avec les consultants) a pour conséquence de rendre inopérantes certaines visions du territoire et d'en faire émerger d'autres.

- La perception du fleuve comme « *ligne magnétique* » et comme espace « *arrière* » s'impose progressivement. Vers cette ligne magnétique, convergent les épisodes de

ACTIVITÉS INDUSTRIELLES

source : *Schéma directeur*



ACTIVITÉS AGRICOLES

source : *Schéma directeur*



transformation territoriale de la vallée les plus significatifs, comme s'ils avaient été captés par la rivière ; cependant, l'hétérogénéité de la succession spatiale de ces épisodes témoigne d'une part de l'absence de planification et, d'autre part, du fait que l'espace de la rivière représente finalement l'arrière du territoire, celui où l'on entasse des machines qui doivent fonctionner mais ne doivent pas être forcément regardées.

- Avec la reconstruction du réseau de canaux, la dimension « *invisible* » (l'enterré ou le non perceptible en tant que paysage) se renforce, alors qu'elle était auparavant éclipsée par les aspects paysagers.

- Les rapports entre les réseaux (hydrologique et viaire, par exemple), la lisibilité du système fluvial et la linéarité narrative du fleuve étaient auparavant nettes, et bien documentées par les différentes représentations (cartographie historique, vues, etc...). Le cours d'eau était bien visible depuis un certain nombre d'endroits, tandis que les surfaces entre le fleuve et les autres réseaux étaient occupées par les cultures extensives et des établissements industriels⁸⁸. Aujourd'hui cette unité et cette continuité sont perdues. Le Pescara est un enchevêtrement de réseaux, issu de l'accumulation des infrastructures (l'autoroute A24, la suite des noyaux habités, les aires industrielles, les infrastructures) qui accueille une ville diffuse. La seule continuité de la vallée est lisible dans le tracé de l'autoroute, qui lui a donné une deuxième nature.

- A la perte de visibilité et de lisibilité, correspond une dégradation environnementale certaine (pollution et sécurité). Aucun projet territorial n'a mis le fleuve au centre de politiques de requalification du territoire. Il n'y a pas de lien avec une culture attentive aux thèmes de la compatibilité environnementale et de l'identité des lieux.

- Les thèmes de la *linéarité* et de la *transversalité*⁸⁹ sont remis en cause. La linéarité était jusque-là perçue comme le moyen de renforcer la cohérence et la structure de ce territoire (au moyen par exemple d'une bande linéaire d'équipements industriels). La transversalité était envisagée sous forme de séquences constituées de pôles, séparées par des traversées reliant une rive de la vallée à l'autre (thème de nombre de projets localisés sur des segments du fleuve et conçus dans le milieu universitaire ou dans les milieux proches). Ces thèmes exprimaient en effet un « *état* » vers lequel il fallait tendre avec les différentes actions à entreprendre, et s'inscrivaient dans une approche de la planification comme projet architectural à la grande échelle.

- La mise en place d'un « *parc* », qui faisait partie des finalités assignées par le Plan territorial provincial au Schéma directeur du fleuve, est abandonnée.

Le premier résultat de cette démarche descriptive est de mettre en crise une série de représentations, avec la découverte de différentes formes d'incohérence ou de discontinuité. La finalité n'est pas de se limiter à collectionner des points de vue, mais bien de revenir aux imaginaires : aux imaginaires collectifs, pour les renforcer s'ils recèlent un potentiel projectuel, ainsi qu'aux imaginaires techniques, pour les confirmer (ou pas). On en conclut notamment qu'il faut redécouvrir et renforcer la double identité du fleuve, infrastructurelle et environnementale, déjà reconnue par le PTP (avec l'inscription du fleuve dans les deux systèmes territoriaux).

88 *Il preliminare di schema direttore del fiume Pescara*, p. 16.

89 Provincia di Pescara, *Piano Territoriale della Provincia di Pescara*, 1998, p. 38.

FORMES D'URBANISATION

source : *Schéma directeur*



LE MIKADO

source : *Schéma directeur*



La requalification doit être à la fois fonctionnelle et visuelle, et permet d'ordonner les trames des réseaux territoriaux.

En considérant le territoire dans son épaisseur (dans l'ensemble de ses composantes physiques, sociales, fonctionnelles et programmatiques), le SD ne débouche pas sur l'expression d'une intention (ce qui est normalement le cas d'une approche sectorielle fonctionnaliste). Le projet (nous nous permettons d'utiliser ici ce terme dans son sens tout à fait générique) propose une intégration qui est le résultat d'une recherche et d'une série de « rencontres ». De cette intégration, on ne sait rien au départ, elle constitue l'issue du projet : quelque chose que l'on trouve au cours de route, la conséquence d'une attitude de « bricoleur »⁹⁰. Alors que la position culturelle et disciplinaire du groupe de conception est claire, il se trouve confronté à la nécessité de penser les outils qui, à partir de la matière descriptive, lui permettent de passer à l'action.

Comment esquisser des actions ? A Pescara, la réponse s'organise sur trois niveaux : on établit un concept ; on identifie des domaines et un thème du projet ; on dresse des scénarios.

4.1.2- Le concept de « mikado »

Pour synthétiser les résultats de ces différentes modalités de description, les concepteurs recourent au concept de « mikado »⁹¹. L'analogie avec le mikado est utile pour rendre compte d'un territoire qui semble s'imposer au départ par une sorte d'unité géographique, mais dont l'unité n'arrête pas de se diffracter dès lors qu'on l'observe de plus près et avec plus de précision. Assez vite, ce concept est utilisé non seulement pour décrire le territoire, mais aussi pour guider l'élaboration du projet et de sa stratégie – en passant ainsi de plus en plus du statut du concept à celui d'image spatiale.

C'est d'une image en effet que les concepteurs parleront en fin de parcours, à l'occasion de l'exposition publique du SD : « *L'image du mikado fait allusion à la volonté de briser la rhétorique de la continuité narrative, si fréquente lorsqu'on parle de rivières, et d'affirmer en revanche la réalité d'un territoire segmenté, par segments enchevêtrés et superposés presque par hasard. Cette image est un principe d'interprétation, un concept : elle ne veut évidemment pas correspondre à une sorte de réduction d'échelle de la réalité, mais elle ne se borne pas non plus à souligner la complication. L'image du mikado vise à défendre un point de vue : la multi-linéarité comme prise de position sur le territoire du fleuve. Pour cette raison, on peut lui reconnaître un caractère spatial* »⁹². Le concept de mikado exprime l'encombrement, la superposition et la compétition parmi les multiples projets qui intéressent le fleuve ; ces encombrements et ces superpositions sont à considérer comme une ressource afin de repenser le sens général de ce territoire. C'est une approche du « faire avec » qui est théorisée : il faut considérer le fleuve avec les plates-formes industrielles ; le fleuve avec les aires agricoles en rapide transformation ou en abandon ; le fleuve avec ce qu'il « soutient » (parc urbain, équipements, centre agroalimentaire, parkings) ; le fleuve avec son origine et sa fin, qui correspondent à deux situations urbaines. La description de ce territoire via le concept du mikado rend compte de la superposition des échelles d'usage et de projet qui entrent parfois en conflits, en concurrence, en interférence mais aussi en composition.

Ce concept permet de penser une totalité, et de la penser *contre* la linéarité, *contre* la transversalité, *contre* le tout visible (ou tout paysage) ; *pour* la multi-linéarité, *pour* les aspects invisibles des réseaux.

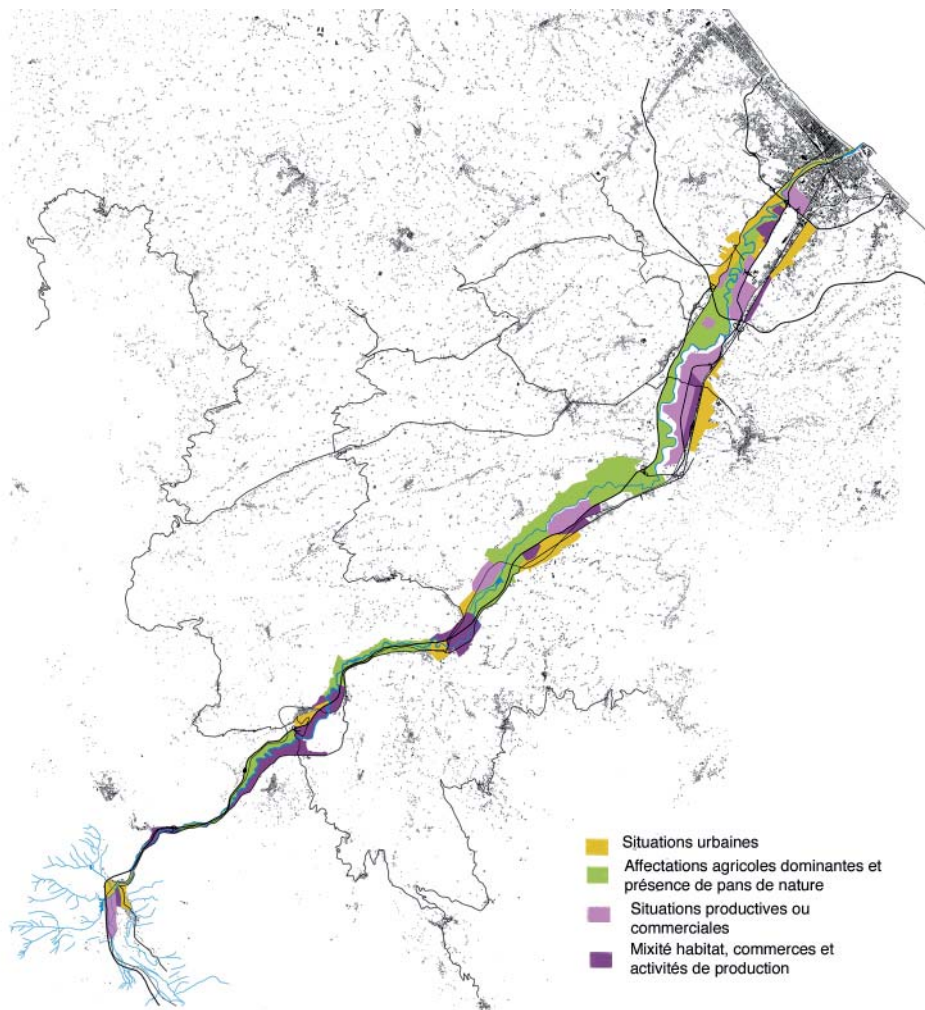
90 Selon le terme employé par C. Bianchetti, responsable du Schéma directeur.

91 « Shangai » en italien.

92 *Il preliminare di schema direttore del fiume Pescara*, p. 5.

CONCEPT D'AMÉNAGEMENT

source : Schéma directeur



Il nous parle d'une superposition qui ne peut être maîtrisée ni dans un plan (alors que les systèmes du territoire de Pescara, plus « *simples* », sont représentés en plan), ni dans une coupe (il y a une multitude de coupes), ni dans une perspective (ce n'est pas un paysage). Le mikado parle d'une figure extrêmement complexe, de laquelle on n'exclut pas les aspects « *immatériels* » (flux, actions et intentions). Le mikado peut donc désigner à la fois la complexité du territoire et celle de l'instrument de planification, l'entassement d'éléments physiques et celui des acteurs. Dans la conception du SD il ne sera pas question de réduire la complexité, mais de s'y confronter, en tirant profit du potentiel intrinsèque à la notion de mikado. Le mikado est une forme produite par le hasard et les lois de la probabilité, qui peut être « démontée » en une série d'opérations qui se succèdent dans une suite à trouver *in progress* (l'une parmi les suites d'opérations possibles).

4.1.3- Un concept qui permet la sélection de projets et d'actions

Dans le jeu de mikado, il n'y a pas un « *tout indifférencié* », mais des pistes privilégiées pour démonter pièce par pièce. Dans le mikado du territoire du fleuve, il n'y a pas non plus un tout indifférencié, on peut y reconnaître des différences, en ce qui concerne notamment la densité et l'intensité des relations entre les réseaux. C'est ainsi que le concept permet d'opérer une sélection pour devenir une image pour le projet au sens propre, car il est précisément dessiné par les concepteurs. La planche du concept définit précisément les surfaces intéressées par le SD. En même temps, elle permet d'identifier des portions du territoire qui devront faire l'objet des investissements projectuels les plus importants, car dans ces portions de territoire, « *les relations entre le réseau fluvial et les autres réseaux s'épaississent* »⁹³. Ces portions de territoire sont à la fois :

- des parcours (s'atteler au système de tracés longitudinaux et d'interconnexion avec les réseaux mineurs, des noyaux et des points d'observation, afin de restituer une visibilité au fleuve via la définition d'un parcours, d'améliorer les interconnexions avec les réseaux secondaires et de rapprocher les communautés locales des rives) ;
- le nœud des sources du fleuve (qui correspondent à un oasis environnemental qui peut contextualiser l'autoroute, pour en faire un nœud intégré au réseau industriel) ;
- le nœud de la coupe de la vallée (le fleuve n'est plus au centre de la vallée, occupée par une urbanisation diffuse, par les infrastructures et par des nouveaux matériaux bâtis comme le Campus Chieti Scalo, par exemple ; sa position est décentrée, il s'agira de replacer dans leur contexte les infrastructures, notamment routières, via un travail sur les composantes naturelles du réseau fluvial) ;
- le noyau urbain et l'embouchure (il faudra requalifier les tissus urbains traversés par la rivière, transformer le noyau du port en un système complexe, davantage intégré à l'environnement et à la ville).

Les réseaux infrastructurels et bâtis traversés par la rivière devront être requalifiés. Mais un « *concept* » et des portions de territoire (ou domaines) ne suffisent pas pour déclencher le projet ; il faut aussi formuler un thème. L'équipe responsable du SD se fixe comme finalité le fonctionnement « *correct* »⁹⁴ du fleuve. Etablir un fonctionnement correct du fleuve suppose de mettre tous les sujets (individus, familles, entreprises) dans la condition de donner le mieux d'eux-mêmes, de produire le plus de développement possible et donc le plus de richesse possible et d'avoir le plus de possibilités de les redistribuer.

93 *Il preliminare di schema direttore del fiume Pescara*, p. 17.

94 En italien, « *corretto* » veut dire « juste » ou « bon » et est le contraire de « faux » ou « erroné ».

Le choix des responsables du Schéma directeur est de rester lié au thème de l'énergie – dont un fonctionnement séculaire de la rivière dépend et qui marque un imaginaire du fleuve très généralisé – et de contribuer à la production et à l'usage de sources d'énergie variées⁹⁵.

C'est un thème qui demande de la part des urbanistes, une compétence « technique », dans laquelle il faut inscrire les aspects suivants :

- les usages du fleuve (exploitation productive, port, agriculture, usine, énergie) et l'adéquation des politiques envisagées à ces usages ;
- les prestations qui renvoient à l'idée d'un bon ou d'un mauvais fonctionnement (les crues, le débit, les différentes formes de pollution) ;
- l'entretien (pas seulement dans une optique de la conservation) ;
- la gestion (qui fait quoi, avec quelles ressources et de quelle manière).

*Descrivere, interpretare, concettualizzare*⁹⁶ : ce sont les opérations qui permettent d'aboutir à une connaissance du territoire ; d'identifier des problèmes principaux ; de dégager des thèmes de projet. Description, interprétation, concept, sont les phases d'un processus qui les voit se superposer largement, dans une phase où le projet débute. Sur la base des indications du PTP, on aurait pu, à la limite, monter un projet territorial plus traditionnel, avec la définition d'un état à réaliser (au sens d'un projet d'architecture à la taille du territoire, comme d'autres SD semble faire davantage). Le SD du fleuve de Pescara cherche à dépasser les indications contenues dans le PTP, pour se confronter à la nouvelle perspective établie par la « mise en tension » du PTP et du PDE. Il cherche à inventer ainsi une nouvelle forme de projet qui doit mettre en réseau des acteurs, des savoirs et des politiques. Connecter et tisser constituent en effet l'objectif principal de cet instrument.

4.2 - CONTENU DE CE NOUVEL INSTRUMENT DE PLANIFICATION

L'élaboration du projet préalable du SD du Pescara s'écoule sur une petite année, de mai 2003 à février 2004. Il est scandé par deux workshops, une visite du fleuve en compagnie des experts extérieurs, quelques débats publics, un débat sur le Web, un travail avec les enfants, la communication et l'échange avec la presse locale. Par la suite, la Province a organisé une exposition des projets préliminaires des quatre SD (avril 2004) et leur publication en quatre volumes, à l'occasion d'un colloque sur les projets durables lancés par la Province, intitulé *I luoghi e i paesaggi*⁹⁷.

4.2.1- Images du futur et configurations de négociation

Une part de la conception du SD du fleuve Pescara a consisté à s'interroger sur les caractères propres de cet instrument de planification, défini par C. Bianchetti comme un « *instrument mineur* »⁹⁸. En effet, cet instrument n'a aucune définition légale et ne peut aspirer à établir ni des normes ni un cadre de référence contraignant. Cependant cet outil est d'un grand intérêt pour l'expérimentation à grande échelle (formuler une vision territoriale qui devrait

95 Les réflexions développées ici à propos du « thème » de l'énergie reprennent un texte de « retour sur expérience » de BIANCHETTI C., « Un sapere divagante », *Meridiana*, 2005, N° 49, paru également in *CRU*, 2005, N° 17.

96 LENOCI S. « Percorsi », dans BIANCHETTI C. et alii, *Segni*, Pescara, Sala Editore, 2002.

97 En plus des schémas directeurs, la Province a par la suite mis en place la première « Biennale du paysage de la Méditerranée » (paysage entendu comme « base pour la cohabitation et le développement des communautés »).

98 BIANCHETTI C. « Un sapere divagante », op. cité, p. 5.

orienter des actions), parce qu'il n'est contraint ni par un périmètre d'intervention défini a priori, ni par les découpages administratifs sectoriels. Le SD du Pescara ne doit pas prendre la forme d'un simple « *contenitore de projets* »⁹⁹, mais doit mettre en contact les acteurs et les politiques, en dépassant ainsi le phasage politique programmes projets, propre à une logique « *en cascade* », linéaire et déterministe (avant après).

Une des spécificités du Schéma directeur du fleuve Pescara, c'est qu'il part d'un concept, le mikado, et des images qui lui sont associées pour élaborer des formes spécifiques d'imagination du futur, les « scénarios », et proposer les modalités de coopération entre acteurs. Ces trois aspects constituent ensemble et à part égale l'identité du SD : comment fixer des objectifs d'aménagement et de développement dans le cadre d'un plan provincial ? par la mise en place d'un concept ; comment les exprimer ? selon un graphisme adéquat ; comment passer à des programmes d'actions à partir d'un concept ? au moyen de l'identification de scénarios ; quels types d'effets doivent-ils produire ? ils doivent orienter et guider la coopération entre acteurs.

Mettre au centre d'un plan qui veut mettre en relation des acteurs, le recours au concept, montre bien que le SD aspire à conjuguer configurations de négociation (rapports entre acteurs) et images du développement futur d'un territoire (concept et scénarios).

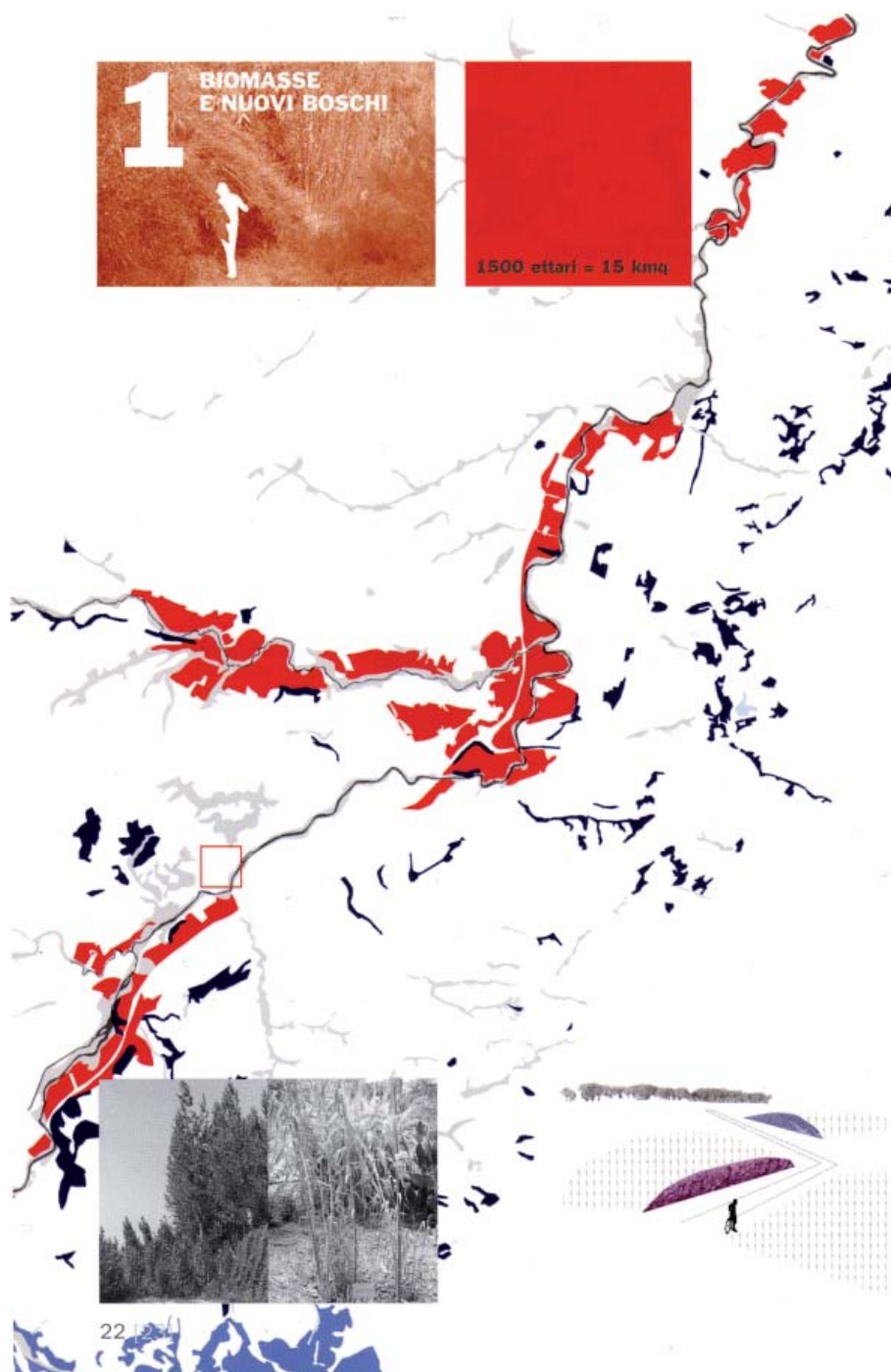
– Du point de vue de la négociation, le SD est une forme de projet non plus verticale (non traditionnelle, non paternaliste), mais horizontale, collective et marquée par une organisation complexe. La complexité demeure plus dans la forme que dans le parcours ; c'est une forme en mouvement, destinée à devenir autre chose : une forme qui doit se transformer en un ou plusieurs accords.

– Du point de vue du concept, le SD doit établir un principe de définition, une prise de position, une pensée guide qui délimite un champ d'action et explicite une stratégie. Le concept, c'est le premier stade du projet qui met en place un argumentaire et fait fonction de base d'entente ; il est synthétique, abstrait, analogique ; il débouche sur des scénarios.

Le territoire du fleuve est le support d'un ensemble de propositions plus ou moins formalisées. Il s'agit de désirs, de souhaits, d'aspirations et finalement de projets. Le SD travaille entre les orientations générales de la politique urbanistique et la dispersion des actions de transformations, en essayant de mesurer le niveau de raison, d'utilité et de faisabilité de ces diverses propositions. Il peut être considéré comme un carrefour entre le PTP et les actions. Il se situe au milieu ; en étant au milieu, il infléchit le premier et les secondes. Pour ce faire, il formule le concept du « *mikado* », nous l'avons vu, qui est une description interprétative. Ce concept, qui découle autant d'une prise de connaissance du territoire que d'une prise de position face aux multiples imaginaires, débouche sur une stratégie : dans le cas de la rivière, c'est la stratégie de la multi-linéarité. Par les actions et les intentions dont elle fait l'objet, la rivière est découpée en de multiples segments. La représentation graphique du concept se situe entre le relevé et le schéma projectuel : les couleurs qui correspondent à « *usage agricole prépondérant et aires de naturalités* », « *situations productives et/ou commerciales* », « *mixité de fonctions résidence commerce production* » et « *situations urbaines* », alternent le long de la rivière selon une série de configurations variées.

99 Comme c'est le cas par exemple du schéma directeur Lyon 2010, selon l'expression employé par G. NOVARINA, dans *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, op. cité.

SCÉNARIO DE LA BIOMASSE



Lo scenario ipotizzato riguarda l'impiego delle biomasse come fonte di energia alternativa.

La raccolta di biomassa è prevista attraverso due strategie: operazioni di potatura e pulitura di terreni abbandonati e sottoboschi di foreste esistenti nel fondovalle e lungo i versanti collinari, provvedendo così anche alla cura del bosco ed alla prevenzione degli incendi; impianto di colture energetiche, coltivazioni di specie arboree selezionate ad alta produttività, alta densità d'impianto ed a ciclo di raccolta breve, con le modalità delle colture agricole tradizionali.

Nei nostri contesti le specie coltivabili sono: canna comune, pioppo bianco e salice; pioppeto e saliceto si presentano come superfici boscate molto fitte, disposte in filari, con il bordo degli appezzamenti circondato da filari di gelsi che fungono da coltura-spia contro i parassiti.

Occorrono 16.000 tonnellate annue circa di biomassa essiccata per produrre 1 MW e 3.000 KWT. Per produrre tale quantità è necessaria una superficie di circa 1.200-1.500 ettari, con una rotazione che ne utilizzi 500 alla volta. L'attività di combustione non incrementa l'effetto serra in quanto l'anidride carbonica prodotta equivale a quella assorbita dalle piante in crescita.

I nuovi boschi o arbusteti vanno ad irrobustire le presenze forestali esistenti riducendo il dilavamento dei suoli. Essi potrebbero ospitare anche attività legate al turismo: percorsi ciclopedonali, ippovie, aree di sosta; i nuovi percorsi potrebbero inoltre connettere le diverse riserve fluviali presenti.

Fonte dei dati: Stefano Scogna per MASIH Sustainable development Ltd., Proposta di un progetto integrato per la produzione di energia elettrica, calore e/o CHP da biomassa da coltivarsi e stoccare lungo la valle del fiume Pescara, 2003.

Il ne s'agit pas de taches de couleurs abstraites, mais de surfaces dont le périmètre est exactement dessiné en relation au fond de carte : il s'agit de taches de couleurs situées de manière très précise. Cette représentation est censée restituer une image de flexibilité propre au concept de multi-linéarité, et vise à contrer toute tentation de lire et de projeter cette rivière comme une continuité. Cette tentation amènerait directement au projet du « parc » du Pescara, en tant que territoire « inventé » pour le tourisme ¹⁰⁰. La multi-linéarité oblige en revanche à reconnaître toutes les différenciations (d'usages, de pratiques, de sens, matérielles, morphologiques et biologiques) et à s'interroger sur les modalités selon lesquelles ces différences se composent.

L'image spatiale du concept doit servir de support privilégié autour duquel construire un débat public. En tant qu'image guide, elle sert de « bord » contre lequel tous les désirs, toutes les aspirations et tous les projets dont la rivière fait l'objet doivent rebondir, afin d'évaluer moins leur caractère rationnel que leur caractère « raisonnable »¹⁰¹. Elle doit donc permettre de passer du plan à l'action, mais non de façon mécanique et déductive. Elle doit faciliter un glissement : orienter, guider et organiser le dialogue en ce qui concerne tous les projets, publics ou privés. A cette fin, le SD formule cinq scénarios comme autant d'orientations fondamentales, mais non de précisions relatives à des choix spécifiques.

4.2.2- Les scénarios

Le scénario est un instrument de préfiguration de possibles transformations ; de nature pragmatique, il permet de construire un cadre de sens pour les différents acteurs et aide au partage (d'une image territoriale, entre autres). Dans le cas du SD du Pescara, le scénario est utile pour renouveler l'approche du projet, en l'empêchant de se cantonner à une dimension fonctionnelle, formelle ou de « scène » urbaine, et en l'obligeant à s'ouvrir aux acteurs et à leurs conflits. Chaque scénario, qui « joue » les thèmes de la production d'énergie et des espaces liés aux loisirs, doit préfigurer une « écologie d'interaction ». En d'autres termes, il devrait arriver à détecter et à mettre en lumière des points de contacts entre savoirs et activités. Il doit chaque fois préfigurer une manière de composer des choses qui sont, à première vue, éloignées : plateformes industrielles ; aires agricoles ; équipements et infrastructures ; aires résidentielles ; secteurs à haute valeur paysagère et environnementale.

Avant de considérer le retour en force des démarches de scénario dans la planification urbaine et territoriale contemporaine, il faut regarder de près les cinq scénarios pour la rivière et souligner l'usage du dispositif du scénario afin de préfigurer des « nouvelles économies ». De même que le PDE aborde la question des politiques économiques de manière non sectorielle, ici le scénario sert chaque fois à conjuguer : une nouvelle forme productive ; la morphologie du territoire (et du paysage) ; des pratiques d'usage.

a) Le scénario des biomasses et des nouvelles forêts

Ce scénario concerne l'emploi des biomasses comme énergie alternative. La collecte de biomasse se ferait par émondage et nettoyage de terrains abandonnés et par l'implantation de nouvelles cultures. Au vu des essences pressenties, il s'agirait de nouvelles masses boisées très épaisses. On quantifie les besoins énergétiques à satisfaire, l'extension des surfaces à cultiver en rotation.

¹⁰⁰ *Il preliminare di schema direttore del fiume Pescara*, p. 18.

¹⁰¹ BIANCHETTI C. « Un sapere divagante », op. cité.

SCÉNARIO DE LA FITO-ÉPURATION DES EAUX



Questo scenario esplora la creazione di dispositivi (ecotoni) tra il fiume e i territori circostanti, per ridurre l'inquinamento delle acque che arrivano al fiume (acque agricole e reflui di abitazioni sparse ed attività produttive). La strategia prevede che i bacini di fitodepurazione diventino luoghi di interfaccia tra il fiume e gli ambienti circostanti: luoghi di scambio (bici, barca, auto); luoghi-filtro; luoghi di attività naturalistiche e ricreative. L'ipotesi si basa sul carattere artificiale del territorio da costruire (vasche, invasi ed argini, elementi artificiali), e sulla creazione di una narrazione ricca di valenze ambientali, turistiche, educative, evitando l'equivoco di costruire paesaggi finto-naturali. Gli impianti, di diverso tipo, possono trattare più scarichi contemporaneamente, ridurre o annullare i pesanti impianti di depurazione tradizionali a monte, e costituire occasioni di valorizzazione di aree degradate. La fitodepurazione a macrofite a flusso superficiale è costituita da bacini e canali rivestiti con materiale geotecnico o inerti, con in fondo il suolo di crescita per la vegetazione. Il livello del refluo da depurare resta all'altezza di 30-60 cm circa, e scorre a bassa velocità, assicurando un tempo adeguato di ritenzione (circa 7-14 giorni). Il refluo si depura grazie al lungo contatto fra acqua, piante e medium, substrato di crescita per la flora microbica, responsabile principale della depurazione. Nelle zone umide costruite si impiegano essenze diverse (*Phragmites*, *Scirpus*, *Typha*) scelte in relazione al luogo ed agli obiettivi di depurazione.

On propose précisément l'emplacement de ces dernières. La collecte de biomasse contribue à l'entretien ordinaire du territoire et à la prévention contre les incendies.

b) Le scénario du compost et des éco-centres

Il concerne l'usage des déchets organiques pour la production de compost. Sa mise en œuvre passe par une politique d'équipement du territoire (collecte des déchets ; usines de traitement) et la création d'un réseau de stations écologiques de recyclage, sièges potentiels d'activités sociales et commerciales. Des indications sur l'aménagement d'une station écologique type sont données.

c) Le scénario des énergies hydroélectriques

L'installation d'un réseau d'équipements automatiques et de « *microcentrales* » – placés dans des bâtiments 6x6x7 m et destinés à réguler le débit de la rivière – doit permettre de rendre compatible les objectifs de sauvegarde du paysage et de l'environnement, de sécurité, de développement des loisirs et du temps libre. Ce scénario prévoit d'utiliser le réseau des canaux d'assainissement (dans le contexte des collines).

d) Le scénario de la fito-épuración des eaux

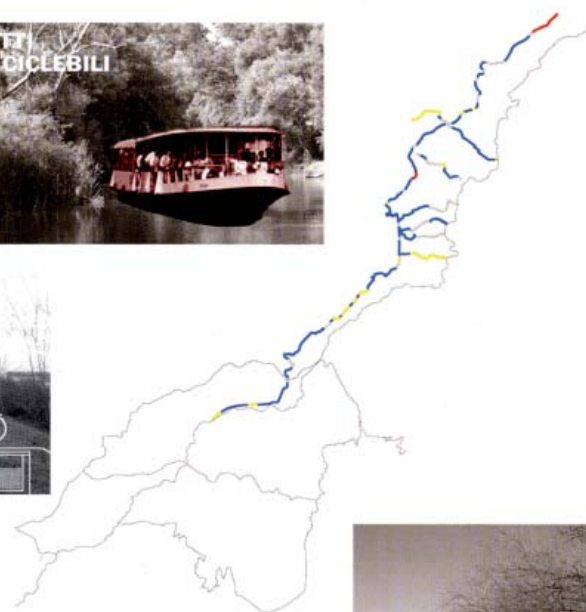
La création de dispositifs d'épuration des eaux (écotones) entre la rivière et les terrains situés à proximités, débouche sur des lieux d'interface, d'échange (vélo, voiture, bateau), de filtre, d'activités naturelles, pédagogiques et de loisirs. Ce scénario se fonde sur le caractère artificiel et varié du territoire à construire (bassins, berges). Des indications dimensionnelles sont données (profondeur des bassins, périodicité des cycles de dépurations).

e) Le scénario des bateaux et des pistes cyclables

Il envisage d'améliorer les traversées de la vallée par usage de deux types de transports « *lents* », le bateau et le vélo. Le bateau serait introduit dans les derniers 10 kilomètres du fleuve, en aval, et devrait avoir une incidence sur les déplacements qui entrent et sortent de la ville de Pescara. Ce scénario propose de retourner le statut de la rivière, d'arrière à façade urbaine, et prévoit des pôles d'intermodalité à l'intersection avec les pistes cyclables, les chemins destinés à l'équitation, les parkings et les centres de services. Le tracé des pistes cyclables devrait être étendu jusqu'aux sources de la rivière et intégré au réseau des agriturismi.

Dans chaque scénario, chaque nouvelle forme de production d'énergie est mise en relation avec des pratiques des loisirs et une révision des politiques de la mobilité, du tourisme ou de l'entretien du territoire. On y retrouve une approche non sectorielle des activités économiques et, de plus, un essai d'économie locale. Le thème de l'économie locale, au centre du PDE et de la lecture du territoire provincial en « écologies », revient au centre du SD via le dispositif du scénario : tel un dispositif qui envisage une économie « issue » du territoire, qui ne se rattache pas, de manière exclusive, à un domaine d'activité ou d'intérêt. Nous soulignons l'expression de « nouvelle économie », introduite par les concepteurs du SD afin de revendiquer pour

SCÉNARIO DES TRANSPORTS FLUVIAUX ET DES PISTES CYCLABLES



In questo scenario si ipotizza di rafforzare l'attraversamento della valle e del fiume con due forme di percorrenza basate su tempi lenti, navigabilità e piste ciclabili. Navigabilità. Si ipotizza di collegare il porto canale, il centro città e le aree di frangia, con battelli a fondo piatto, capienza di 100 passeggeri, lungo gli ultimi 10 km del fiume, reso navigabile rimodellandone il letto e con approdi galleggianti. Oltre all'utilizzo turistico, il mezzo potrebbe incidere sui modi di entrare e uscire dalla città (con un affollamento di 50-70 passeggeri a corsa, a 15km/ora, ed una corsa all'ora nelle ore centrali della giornata).

La navigabilità capovolgerebbe il rapporto con il fiume, non più retro ma fronte urbano; l'uso diversificato porterebbe, presso gli approdi, ad intersezioni con piste ciclabili, ippovie, parcheggi scambiatori e servizi.

Piste ciclabili. Si ipotizza l'estensione del progetto di tracciato della Provincia (lungo il fiume da Pescara a Popoli), ampliandolo con una rete di percorsi lungo il sistema dei canali interrati del consorzio di bonifica. In superficie appaiono come nastri impermeabili con fasce di rispetto erbose, di circa 20-30 m, proprietà del consorzio, ma disponibili ad uso pubblico.

A mezzacosta, quasi seguendo una curva di livello, la pista attraverserebbe territori agricoli collinari, con vista della valle dall'alto, integrandosi con la rete degli agriturismi in collina. Si collegherebbe con brevi tratti in pendenza alla pista principale, definendo un pettine, in analogia al sistema insediativo proprio del territorio della sinistra Pescara.



la culture urbanistique la nécessité d'un effort d'invention, de création d'images de références, de formes d'actions et d'instruments dans le domaine de la productivité du territoire¹⁰².

L'idée d'introduire des scénarios dans la planification n'est pas propre à l'expérience du Schéma directeur du fleuve Pescara. L'outil du « *scénario* » est en effet une forme de projection dans le futur, de plus en plus pratiquée par une planification qui a définitivement abandonné toute ambition de « prévoir », ainsi que toute logique du contrôle, de réglementation, voire de régulation du futur.

Tous les responsables des plans pour Pescara, qui ont été présentés dans cette recherche (PTP, PDE et SD), pratiquent et théorisent le scénario, en en faisant un objet d'expérimentation et de recherche à part entière. L. Vettoretto a publié un texte qui se veut une approche perspective¹⁰³, B. Secchi en fait une question de recherche au sein de l'école doctorale qu'il dirige, P. Viganò en teste des déclinaisons possibles, orientés vers une logique de la double hypothèse (si... alors...), dans son plan territorial de Lecce et, après Pescara, C. Bianchetti en fera un outil de planification dans la ville touristique de Sottomarina (Venise).

Pour donner un contenu précis à des idées sur le futur d'un territoire, le scénario formule des hypothèses d'évolution ou de transformation à partir de quelques tendances en cours que les études et les analyses ont permis de reconnaître. On fait ensuite des hypothèses à propos du prolongement ou au contraire de l'inversion de ces tendances passées : que se passera-t-il si, par exemple, toutes les nouvelles usines s'implantent au bord du fleuve ?

Il s'agit de caricaturer à l'extrême des tendances pour en tester les limites, les implications générales, et les interférences avec d'autres tendances d'évolution du territoire. Mais le scénario peut être entendu aussi comme quelque chose qui se situe entre la narration d'une part et la représentation d'un futur désirable d'autre part, une image guide vers lequel on peut tendre collectivement car elle a été construite à travers un exercice d'argumentations croisées. Les ingrédients du scénario sont souvent – c'est le cas dans le SD de Pescara - des actions et les supports matériels de ces actions. Le scénario devient dès lors utile pour une planification qui veut s'occuper à la fois de morphologie physique et de morphologie sociale. Il sert à rendre visible un horizon de sens à partager et, comme nous l'avons déjà dit pour le SD de Pescara, à mettre en relation savoirs et activités. Ce n'est pas un projet au sens précis de ce terme, mais il s'en rapproche car il contribue à la mise en place d'accords, d'ententes et de stratégies communes aux acteurs concernés par la transformation du territoire.

Dans le cas de Pescara, les scénarios pour la rivière ont un contenu particulier, ils contribuent en effet à construire un sens local et, de plus, à construire le territoire comme un véritable sujet. Accompagné de plans qui localisent de manière précise quelques éléments clés du scénario, d'images photographiques ou de montages photos qui permettent de simuler des réalisations pour montrer comment et à quelles conditions ça marche, le scénario esquisse une stratégie de développement qui puise ses ressources dans le territoire lui-même. La publication du *preliminario* du Schéma directeur débouche sur une série de « *tables de discussion* » avec les élus, les administrations locales, les représentants d'associations pour l'environnement, les acteurs économiques locaux et les habitants.

102 « Nouvelles économies » est une formule parallèle à celle de « *New Territories* » (titre de la recherche et de l'exposition conçues par Paola Viganò et Bernardo Secchi à Venise). Il faut donc penser « nouveau » à la fois en termes d'économie et en termes de territoire physique.

103 VETTORETTO L., « Scenari : un'introduzione, dei casi, e alcune prospettive », in TOSI M.C. (dir.), *La costruzione di scenari per la città contemporanea : ipotesi e casi studio*, Quaderno del Dottorato in Urbanistica, Université de Venise, 2001, N°1, pp. 15-40.

5 - LA MISE EN OEUVRE DU SCHÉMA DIRECTEUR OU LE PASSAGE DU PROJET AUX POLITIQUES ?

Aujourd'hui, la planification territoriale de Pescara se trouve dans une impasse. C'est le point de vue de l'architecte Pierluigi Della Valle, directeur du bureau provincial des affaires générales et du plan territorial¹⁰⁴. Cette situation n'est pas liée au contenu des plans, mais à la mutation du rôle de la province dans le contexte de la décentralisation italienne.

En 1983, la Région Abruzzo approuve une loi¹⁰⁵ qui prévoit l'adoption d'un plan régional, le *Quadro di Riferimento Regionale*, qui constitue la projection territoriale des orientations du Plan régional de développement. Ce *Quadro* peut par ailleurs délimiter des secteurs géographiques, au niveau desquels les orientations régionales d'aménagement font l'objet d'un approfondissement. La Région peut recourir à cet effet à divers instruments : *Piani di settore, Progetti Speciali Territoriali, Piani Territoriali*. Les provinces doivent se doter d'un *Piano Territoriale* qui délimite les zones soumises à des mesures de sauvegarde en matière d'environnement et de paysages, qui établissent une carte de l'usage du sol, qui localisent les infrastructures et les équipements dont l'aire d'influence est plus large que celle de la commune. Ce Plan territorial détermine par ailleurs pour chaque commune la surface maximum qui pourra être destinée à de nouvelles urbanisations. L'article 10 de cette loi prévoit enfin que les Plans régulateurs généraux sont approuvés par la Province.

Si elle anticipe les orientations de la loi nationale L142/1990, notamment avec la mise en place d'un échelon intermédiaire de planification territoriale, la LR18/1983 instaure un système de planification hiérarchique qui présuppose « *una rigida successione temporale di definizione e di attuazione* » des instruments que sont le *Quadro di Riferimento Regionale*, les Plans de secteurs, les Projets territoriaux, les Plans territoriaux et enfin les différents plans d'urbanisme communaux. La loi régionale est ainsi en contradiction avec un des fondements de la loi nationale, qui cherche à promouvoir la co-décision et la cogestion¹⁰⁶. Bien qu'elle ait mis plus de quinze années pour approuver le *Quadro di Riferimento Regionale*¹⁰⁷, la Région ne ressent pas la nécessité de modifier sa législation en matière de gouvernement du territoire. La LR70/1995¹⁰⁸, qui introduit la possibilité pour les autorités régionales et locales de souscrire des accords de programme (conformément à ce qui était prévu par la L142/1990), ne remet pas en cause le caractère hiérarchique du système régional de planification et conserve un pouvoir de contrôle de la Province sur l'approbation des plans communaux.

Au niveau national, les lois Bassanini (1997), puis la réforme du titre 5 de la Constitution Italienne, qui élargissent les compétences des régions en matière de gouvernement du territoire, font de la subsidiarité le principe qui doit régler non seulement les relations entre Etat et régions, mais aussi entre Région et autorités locales. La fonction prescriptive en matière de planification de la Province s'en trouve affaiblie et cet échelon intermédiaire de planification doit s'orienter vers un rôle d'organisation et de facilitation de la confrontation et du dialogue en matière de développement et d'aménagement. Mais, une fois qu'elle est privée de capacité de contrôle, la Province voit parallèlement sa crédibilité en tant qu'acteur stratégique mise en péril.

104 Entretien du 10 avril 2006.

105 LR18/1983 du 12 avril 1983 *Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo*.

106 « La Lur 18/1989 ed il sistema di pianificazione », « Contributo della sezione INU Abruzzo Molise », *Urbanistica Informazioni*, pp 42-44.

107 Ce plan, mis à l'étude en 1983, voit la publication en 1986 d'un document préalable, mais n'est approuvé qu'au début de l'année 2000.

108 Loi du 27 avril 1995 *Modifiche ed integrazioni della LR18/1983*.

Et le fait que la Région Abruzzo n'ait jamais transféré aux provinces les moyens budgétaires leur permettant d'exercer leurs compétences de planification ne fait qu'aggraver la perte de légitimité de cet échelon intermédiaire.

Dans ce contexte, les quatre SD ont peu avancé. Au vu de la fragilité de son territoire, c'est sur le SD du fleuve Tavo que les efforts de la Province se sont concentrés. Un certain nombre de structures sportives et commerciales envisage de s'installer dans cette vallée, pour laquelle l'ANAS¹⁰⁹ a confié à la Province le projet de la route rapide. A l'état de saturation de la vallée du Pescara, s'oppose la dynamique de cette vallée plus petite, où les traces historiques du paysage sont mieux conservées mais aussi plus fragiles. Le SD de la route des deux parcs bénéficie d'un consensus certain¹¹⁰, mais la Province, qui en est le promoteur, est bloquée car elle ne possède pas les moyens d'investir. Il faudrait capter une partie des financements APE pour un projet qui est bien plus large qu'une simple infrastructure routière.

Le SD du Pescara était, quant à lui, fortement appuyé par Giuseppe de Dominicis qui cumule la présidence de la Province, avec la délégation aux Politiques Communautaires, à l'Innovation technologique et au Patrimoine. A la suite de la présentation publique du SD, une initiative prend forme au sein d'un regroupement d'intérêts (dans l'immobilier et la construction, situés à des endroits précis de la vallée), pour la réalisation d'une piste cyclable tout le long de la rivière. Cette proposition, qui émerge de manière indépendante, marginalise les autres réflexions sur lesquelles la Province est en train de travailler.

En dressant son constat sur la planification territoriale, Pierluigi Della Valle ne détecte aucune déficience ou défaut particulier dans le contenu même des plans. La démarche des scénarios, adopté par le seul SD du Pescara, ne lui semble pas poser problème en ce qui concerne l'efficacité et la bonne réception du plan. Le bilan du Schéma directeur est d'ailleurs largement positif : il a permis de développer les échanges avec les communes, initiés avant et après la rédaction du PTP, échanges qui ont eu comme cadre les six écologies délimitées dans le cadre de ce plan. Développée dans une logique participative où la Province a un rôle de pilotage et de coordination de la discussion, la confrontation aboutit à un consensus général sur les orientations choisies. Parfois, ces tables de discussion débouchent sur des programmes concertés entre les communes et la Province, dans le domaine de la requalification du bâti ou lors de la création de nouvelles zones à urbaniser¹¹¹.

Le rapport avec la société civile reste en revanche problématique. La « *société émancipée* », qu'appelle de ses vœux le SD du fleuve lorsqu'il esquisse des futurs possibles, n'a pas été au rendez-vous. Mais c'est surtout le dialogue avec les entrepreneurs qui a fait défaut.

La *Consulta provinciale* sur le travail et l'entreprise, c'est-à-dire l'organisme qui devait assurer la diffusion du PDE, est dissoute dès que la Province a vu ses pouvoirs de contrôle réduits. Mais, la suppression de la *Consulta* distant les rapports avec les entreprises et le consortium de développement industriel. La Province ne dispose plus des intermédiaires nécessaires pour solliciter les acteurs économiques ; de plus, n'ayant plus de capacité budgétaire, elle perd sa crédibilité. Le paradoxe est là : au fur et à mesure que la dérégulation augmente, la Province perd de plus en plus d'autorité dans son rôle de coordination.

C. Bianchetti¹¹², qui n'hésite pas à parler de « *faillite* » du SD, met le doigt sur la question de l'autorité.

109 Ente Nazionale delle Strade.

110 Selon Carlo di Gregorio, architecte du bureau provincial des affaires générales et du plan territorial, un facteur non négligeable de ce succès demeure dans l'appellation de « parc », image très évocatrice et consensuelle.

111 Article 24 de la législation technique communale, qui oblige les communes à se confronter à la Province dans la rédaction des plans.

112 Entretien du 13 avril et courrier du 20 avril 2006.

Il y a des fragilités dans le contexte institutionnel, mais qui ne sont pas seulement d'ordre juridique. L'absence de leadership est patente, ce qui entraîne un manque d'autorité et donc de capacité d'agir, de pouvoir de faire. L'incapacité à gérer le territoire (par exemple le temps excessivement long pour concrétiser les actions prévues dans le PDE) ne sont pas à imputer aux conditions de gouvernance créées par la législation, mais à une autorité qui s'est dérobée. Lors de l'élaboration de plans d'urbanisme, une large liberté de manœuvre est laissée aux professionnels qui peuvent être amenés à prendre les choix à la place des politiques. Au sens marxien, le savoir des urbanistes est une « *infrastructure* », qui facilite le processus de reproduction sociale et sert de support à une faible implication projectuelle de la part du politique¹¹³. De plus les changements à l'intérieur de la junte provinciale accentuent encore ce désengagement des politiques : le SD était au départ porté politiquement par l'architecte Enrico Di Paolo¹¹⁴, *assessore* provincial à l'environnement, qui n'a pas été réélu en 2005. Si le nouvel assesseur ne dément pas les engagements pris par son prédécesseur, il les poursuit avec une sensibilité moins forte pour la culture projectuelle.

Dresser un bilan de l'expérience de planification effectuée à Pescara est chose ardue. L'intérêt – et la difficulté – de ce bilan doivent être compris à la lumière de la parabole sur le fond de laquelle nous avons situé le cas de Pescara : la parabole qui va d'un modèle hiérarchique à un modèle négocié. Il est impossible – mais avant tout non pertinent – de se référer aux mêmes critères d'évaluation si l'on s'inscrit dans l'un ou l'autre de ces contextes de conception. Dès lors qu'une série de décisions doit être exécutée afin de produire des effets à des niveaux inférieurs (en cascade), il est logique de comprendre que s'il elles ne l'est pas, le bilan est négatif. Mais que dire à propos de l'énonciation de principes ou la formulation de propositions qui doivent porter à des actions de nature partenariale et négociée ? Comment exclure que la négociation, dès lors qu'elle se détourne de l'objet de discussion préalable et amène à d'autres propositions (comme celle de la piste cyclable, par ex.), ait été inutile et sans effet ? La question est un brin provocatrice, et juste un peu caricaturale. Sans oublier de nous mettre en garde, cependant, face à un leurre possible : d'aller jusqu'à considérer que la planification ne soit finalement qu'un processus de communication. Et les conditions pour ce malentendu sont en effet là : lorsqu'on énonce comme finalité principale du SD du Pescara celle de « *mettre en relation des acteurs* »¹¹⁵, ne s'expose-t-on à ce danger ?¹¹⁶

Dans le cas de Pescara, il faut faire un pas en arrière pour retrouver le point du passage à l'opérationnel – car il s'agit de cela : quand entre-t-on dans l'opérationnel ? Le SD se voulait une modalité de réalisation du PTP. Il se veut une forme d'action qui, dans la mise en réseau des acteurs, dans son essence de carrefour horizontal, veut fonder un horizon unificateur. Se demander alors « *qu'est-ce qui reste du projet dans la négociation ?* », cela revient à se demander si, indépendamment des actions qui seront entreprises, un horizon unificateur est déployé, auquel les différents acteurs acceptent de faire référence, en l'endossant chacun individuellement. Si une action n'en vaut pas une autre, si les actions ne sont pas interchangeables, il existe cependant une marge d'ouverture dans l'ensemble des actions qui incarneraient une vision du territoire, une nouvelle image, en d'autres termes le contenu fondamental d'un scénario.

113 BIANCHETTI C. « Un sapere divagante », op. cité, p. 6.

114 Député vert, il est membre d'un gouvernement provincial de centre-gauche. L'alliance de gauche sort à nouveau victorieuse des élections de 2005.

115 BIANCHETTI C., « Un sapere divagante », op. cité, p. 7.

116 La question de la communication mise en places pour le PTP et le SD a d'ailleurs été particulièrement soignée, jusqu'à la reconnaissance obtenue par le site du PTP pour ses qualités communicationnelles (Web Excellence Award 2004). C. Bianchetti exprime cependant une véritable méfiance envers les techniques de communication du projet qui ont fait de plus en plus l'objet d'une professionnalisation. Le danger, c'est de faire du processus de planification la collection d'une série de moments qui se résolvent purement dans la communication (« Un sapere divagante », p. 6).

Et c'est parce qu'il s'appuie sur la production de scénarios que le SD du Pescara diffère radicalement des autres Schémas directeurs élaborés en application du plan provincial. Le Schéma directeur du Pescara assigne en effet une autre finalité aux missions assignées à l'urbaniste, celle de : « *construire des images à partager, générer des ressources ajoutées, mettre en relation des acteurs et des politiques, créer les conditions pour des nouveaux jeux, aider la formation du capital social, faire face à l'inquiétude* »¹¹⁷. La démarche des scénarios constitue le moyen privilégié de construire des coopérations autour de la promotion de « nouvelles économies ». « *Afin de résoudre d'importants problèmes territoriaux, il faut des images d'un développement différent, capables de mobiliser des ressources ajoutées, qui ne sont pas seulement économiques* »¹¹⁸. Dans cette conception, les destinataires du projet ne sont pas considérées comme les bénéficiaires d'un service, mais comme des sujets acteurs du développement, dont les comportements vont contribuer à la viabilité du scénario engagé. Cet horizon, qui est commun à l'opinion publique et à l'administration, doit servir à cette dernière lors du passage aux politiques. Quel est le niveau propre de l'opérationnel ? Comment passe-t-on d'un projet (le SD, qui reconsidère les choix de politique territoriale formulés dans le PTP) à des politiques (sauvegarde de l'environnement, gestion des déchets, industrie, tourisme), qui relèvent d'acteurs institutionnels très divers ? Le SD aboutit à des tables de discussion qui doivent organiser leurs travaux en partant des scénarios du plan.

L'impasse ou la faillite : il ne nous reste pas une grande latitude pour établir notre bilan de l'expérience de Pescara, compte tenu du témoignage des protagonistes. Mais nous pouvons dépasser ces considérations, pour esquisser une forme de bilan plus fondamentale, qui soit relative à la spécificité du savoir de l'urbaniste. C'est dans cette optique en effet que Cristina Bianchetti formule une série de réflexions en aval d'une série d'expériences projectuelles, dont celle qui est menée à Pescara. L'urbanisme comme « *savoir divagant* » et comme outil d'une « *politique de la subjectivité* », ce sont les deux formules avec lesquelles Bianchetti essaie de résumer son bilan sur la nature, la finalité et la spécificité du savoir de l'urbaniste.

Traditionnellement, les urbanistes se plaignent de la méconnaissance dont leurs compétences font constamment l'objet. Si cela était encore acceptable dans une conception de l'urbanisme comme connaissance spécialisée et déterminée à résoudre des problèmes, de manière efficace et efficiente, cela ne peut plus être défendu aujourd'hui, dans des temps de crise de l'expertise et d'affaiblissement de notions comme le bien public. Il ne faut pas surestimer la place et le rôle de l'urbaniste dans la société, quitte à trouver insupportable le fait de devoir se confronter aux processus de modernisation de la société, tout en ayant la conscience d'en être coupé. Ce qu'on demande à un urbaniste, pour C. Bianchetti, c'est de formuler un projet qui soit de fait un jugement porté sur un territoire, sur ses acteurs et sur ses processus de transformation. Le projet met en place une stratégie de connaissance qui se précise et se réalise à travers une modification de la réalité. Cette connaissance se forme selon une ligne sinueuse et divagante, qui caractérise les manières de faire, la constitution des groupes de projet et les techniques employées. A Pescara, les concepteurs sont partis des images du fleuve qu'ont les différents sujets. Ils ont monté un groupe de travail à la fois vaste et restreint (selon les occasions qui ont ponctué la conception du SD), qui comprend des personnes connues et fréquentées depuis une longue date, avec lesquelles créer un climat de travail dans lequel les affinités d'étude et les habitudes d'échange comptent pour beaucoup. Le savoir prend la forme d'une divagation autour de ce qu'on cherche, avec la disponibilité de se faire surprendre.

117 BIANCHETTI C., « Un sapere divagante », op. cit., p. 7.

118 BIANCHETTI C., « Un sapere divagante », op. cit., p. 5.

L'objectif du travail de l'urbaniste, nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, c'est de « *mettre en relation des acteurs* ». Cette formule résume en effet toute une série d'aspects du processus de planification, qui concerne le partage à la fois des images, des connaissances, des savoir-faire, des ressources ..., et dans lequel se confirme le caractère « relationnel » de l'urbanisme. Mais la création des conditions pour des nouveaux jeux (nouveaux dans les règles et dans les contenus) ne découle pas d'une neutralité, mais, au contraire, d'un jugement porté sur le territoire. C. Bianchetti stigmatise les ambitions démesurées qui sont traditionnellement propres aux urbanistes – dans la volonté civique de « laisser une marque dans la société » – mais elle les justifie en partie, compte tenu de ce qui fait l'objet de son savoir : c'est-à-dire, le territoire. « *Le territoire n'est pas un objet comme les autres* » affirme-t-elle. Il n'est pas aisé de trouver le point de vue à partir duquel le saisir dans une vision synthétique d'une part et dans une vision prospective d'autre part.

Le territoire n'est jamais là, mais il vient toujours après : après l'action notamment, car le territoire est ce que les actions et les pratiques en font. Et l'on ne peut jamais connaître à l'avance ce que les pratiques feront du territoire : c'est l'habiter – et toutes les intentions et les projets dont il est porteur – qui porte toute la responsabilité de ce qu'un territoire est. Le territoire est la matière et le moyen avec lequel les hommes projettent leur propre existence : il en est parfois le reflet opaque et ambigu, parfois le support transparent. De l'épaisseur des significations découle l'ambition de qui, en tant que professionnel, s'occupe de territoire – et dont la mission est celle de mettre en place une lecture rigoureuse de l'habiter et une réinterprétation des pratiques comme matériau pour des nouvelles transformations.

Mais de quoi s'occupe-t-il au juste l'urbaniste ? Qu'est-ce qui tombe précisément sous sa compétence ? L'urbaniste ne cesse de construire et reconstruire un langage qui lui permet de mettre en relation ce qu'on peut voir et dire sur le territoire, avec des questions relatives à la production, la réception, la médiation et aux institutions : un langage qui soit en mesure de restituer ces relations et de les réinterpréter à l'intérieur d'un projet. Il s'agit d'un travail de construction ou plus exactement de reconstruction du sens¹¹⁹, dont la finalité est, en premier chef et grâce au projet, de sortir des stéréotypes (comme le fait de sortir de l'image de la linéarité pour le territoire de la rivière, par ex.).

C'est un travail de déconstruction qui se fait principalement au moyen d'images : au moyen de la production d'images convaincantes, à partager, ainsi qu'au moyen de la critique d'images fausses et corrompues qui semblent parfois aller de soi. Avec la construction et la critique des images, l'urbaniste contribue à inventer la subjectivité du territoire : « *c'est construire un jugement critique sur le présent, redéfinir un objectif qui naît dans des moments de crises et dans la volonté de les dépasser ; c'est transformer la matière première d'interprétations privées dans un énergie cognitive plus vaste et capable de modifier des idées précédentes ; c'est déconstruire le discours identitaire pour en identifier le noyau de validité et le proposer comme un bien commun ; c'est réexaminer les écologies des jeux possibles entre le territoire et la société locale* »¹²⁰. Il s'agit d'introduire des jeux, des décalages, des glissements dans les images établies ou dans les subjectivités banalisées. Il s'agit aussi d'interpréter le territoire comme étant issu des pratiques, mais sans reproduire purement et simplement ce que disent ces pratiques.

119 Qui part de l'hypothèse que tout savoir est une construction – de même que le sens commun en est une et qu'il peut pour cela être infléchi, modifié, contrasté, enrichi ... (BIANCHETTI C. « Un sapere divagante », op. cité, pp. 9-10).

120 BIANCHETTI C. « Un sapere divagante », op. cité p. 10.

Avec d'autres champs disciplinaires¹²¹, l'urbanisme contribue ainsi à explorer l'idée de subjectivité, en mettant en jeu les présupposées idéologiques, culturels et historiques sur lesquels s'appuie toute forme de connaissance, en soulignant l'importance des processus de différenciation et en critiquant des concepts dogmatiques comme ceux d'individu, de corps et de territoire.

La réflexion sur le projet d'urbanisme est en Italie indissociable de celle sur la planification territoriale. L'adoption, à partir du début des années 1990, aux niveaux national et régional, de nouvelles lois redistribue les responsabilités entre les différents échelons de gouvernement du territoire et oblige à la construction de coopérations qui sont fondées sur des accords contractuels. Face à cette situation nouvelle, les urbanistes et les architectes réfléchissent à de nouvelles modalités d'inscription des projets dans les plans d'urbanisme. Alors que les *progetti per il PRG*, mis au point par V. Gregotti et A. Cagnardi à Turin, s'apparentent à des plans de masse à grandes échelles, plus récemment des personnalités comme B. Secchi, P. Viganò ou C. Bianchetti, voient dans le projet (ou dans des instruments au contenu voisins comme les scénarios) un moyen privilégié pour révéler des situations territoriales et esquisser des perspectives de transformation, qui peuvent devenir le support d'une négociation entre acteurs publics et acteurs privés. L'Italie est le pays où la réflexion sur le projet urbain est indissociablement lié à une série d'interrogations sur un processus de planification, qui fait intervenir de manière simultanée plusieurs échelons de gouvernement du territoire et qui recherche des accords entre acteurs publics et privés.

121 C. Bianchetti se réfère avant tout à l'anthropologie culturelle (notamment à la pensée post-coloniale, telle qui s'est redéfinie après *Orientalisme* d'Edward Saïd), à la psychanalyse, à la déconstruction, aux études de genre.

CHAPITRE 3 :

PLANIFICATION STRATEGIQUE ET MASTERPLANS EN GRANDE-BRETAGNE

Après vingt années de déréglementation visant à favoriser un *property led development*, se dessine progressivement, sous l'influence des premiers John Major, puis Tony Blair, un regain d'intérêt pour la planification. Peu après le retour au pouvoir en 1997 du (*New*) *Labour*, l'architecte-urbaniste Richard Rogers, ami personnel du premier ministre, est nommé *chairman* de l'*Urban Task Force* qui devient le lieu où se fixent les grandes orientations d'une nouvelle politique d'urbanisme, qui prend le nom d'*Urban Renaissance*. Le cadre proposé pour la mise en œuvre de cette nouvelle politique est fixé par Richard Rogers lui-même : « *les besoins publics à long terme peuvent diriger l'aménagement privé, sans nuire de manière excessive à l'éventuel aménageur ou architecte* ».

Dans ce contexte, le *masterplan*, dont l'usage est vivement recommandé par l'*Urban Task Force*, s'impose comme un outil privilégié de composition urbaine. Il propose un cadre flexible, susceptible d'être amendé au gré des opportunités. A bien des égards, la péninsule de Greenwich en est le laboratoire¹. Nombreux sont les acteurs qui soulignent le caractère réactif de cet outil et qui l'oppose au plan d'urbanisme, qu'ils considèrent à l'inverse lent à actualiser. Outre-Manche, les documents d'urbanisme expriment avant tout des intentions, une vision du politique. C'est à l'urbaniste « *municipal* » qu'il revient d'en garantir le respect, lors des négociations avec l'Etat, la région (ici le Grand Londres qui fait valoir ses ambitions stratégiques), les promoteurs, les associations, les entrepreneurs et les résidents. Au sein de forums, regroupant les principaux acteurs publics et *stakeholders*, concernés par la régénération de la péninsule, s'établit une démarche projectuelle que le *developer* dessine et retranscrit au moyen du *masterplan*. Ainsi, s'il appartient aux collectivités locales de mettre en place les structures de la négociation et d'en manager le déroulement, il revient aux développeurs privés le soin de mener de bout en bout le processus de *development*, qui contrairement aux pratiques hexagonales combine l'aménagement, la construction et la gestion des réalisations.

A- LA PROPERTY LED REGENERATION

1- ENTREPRISE ZONE ET URBAN DEVELOPMENT CORPORATION

A la fin de la Première Guerre mondiale, Lloyd George promet un logement digne pour chaque « héros » de retour du front. La loi sur le logement et l'urbanisme de 1919 (*Housing and Town Planning Act* ou *Addison Act*) donne des moyens financiers aux municipalités

¹ Cette étude de cas sur la péninsule de Greenwich a été réalisée par Charles Ambrosino et Stéphane Sadoux, avec la collaboration de Jean-Michel Roux.

pour construire là où les besoins se font sentir, mais les loyers élevés écartent du logement social les milieux les plus défavorisés. Les critiques acerbes des rapports annuels ainsi qu'un débat politique de plus en plus vif aux niveaux nationaux et locaux, conduisent à la loi sur le logement de 1930 (*Greenwood Housing Act*). Le pays adhère alors aux théories économiques keynésiennes basées sur une politique d'intervention publique. Les politiques urbaines, marquées par un monopole du secteur public, se concentrent dans les anciennes métropoles industrielles. Elles se traduisent par des opérations de résorption de l'habitat insalubre et par la production de logements neufs pour faire face à une forte pénurie.

Baptisée *physical redevelopment*, cette approche se limite, comme son nom l'indique, à une aide à la pierre (constructions de logements sociaux par les municipalités). Les années 1930 marquent le début d'une ère caractérisée par la suprématie du secteur public dans les politiques urbaines et l'apparition d'un consensus quant à la nécessité d'une planification étatique. Cette philosophie est consacrée durant les années 1940 avec la publication de rapports influents tels que ceux de Barlow (1940) et Uthwatt (1942)², mais également et par-dessus tout par la « *nationalisation du droit au développement* » qui résulte du *Town and Country Planning Act* de 1947.

Dans les années 1960, malgré une situation de plein emploi et l'omniprésence de l'État Providence (*Welfare State*), la pénurie de logements, la pauvreté et les déséquilibres sociaux sont encore monnaie courante dans certaines zones urbaines. L'apparition de ce que l'on dénomme alors le problème des centres-villes (*inner city problem*) marque toutefois un tournant dans l'histoire des politiques britanniques de la ville. Les *inner cities*, zones urbaines frappées de plein fouet par le déclin industriel, deviennent rapidement synonymes de « multiple deprivation » : chômage, exclusion sociale, vandalisme, départ progressif de services privés, délabrement du bâti et dévalorisation des zones avoisinantes font de ces enclaves des lieux à traiter en priorité. L'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher en 1979 consacre l'idée selon laquelle le *Welfare State* ne peut plus faire face aux problèmes des inner cities.

La confiance dans l'économie de marché, qui guide l'action de M. Thatcher, se traduit notamment par la mise en place d'une gouvernance locale favorisant l'implication du secteur privé dans le renouvellement urbain. Les porteurs d'intérêt commerciaux sont ainsi invités à former des coalitions afin de favoriser la diffusion des politiques thatchériennes au niveau local. A travers ces changements radicaux se lit une volonté à peine dissimulée de marginaliser le secteur public et tout particulièrement les municipalités qui, depuis 1947, assurent d'importantes responsabilités en matière d'urbanisme et de développement local. Les « années Thatcher » sont ainsi le théâtre d'un foisonnement d'initiatives visant à accroître de manière considérable l'influence du secteur privé à toutes les étapes du renouvellement urbain.

Emprunté à l'Asie³, le concept d'*Entreprise Zone* est importé en Grande-Bretagne par le géographe et urbaniste Peter Hall à la fin des années 1970. Selon lui, le déclin observé dans les *inner cities* atteint à cette époque un seuil critique tel que seule une stratégie dite de marché libre radical (*radical free market*) peut renverser ces tendances alarmantes. Par le biais d'une suppression des « *fardeaux* » légaux et financiers qui pesaient jusqu'alors sur les promoteurs et investisseurs privés, les propositions de P. Hall visent à encourager l'esprit d'innovation et d'entreprise. Si toutes les mesures anti-keynésiennes proposées par P. Hall à cette époque ne sont pas retenues, les principales servent de base à la création de vingt-cinq *Entreprise Zones* dans tout le pays.

2 Barlow Commission, *Final report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population* (Cmd 6253), Londres, HMSO, 1940, et Uthwatt Committee, 1942, *Final report of the Expert Committee on Compensation and Betterment* (Cmd 6386), Londres, HMSO.

3 Les free ports.

LES URBAN DEVELOPMENT CORPORATIONS (UDC)

Les Urban Development Corporations constituent la pièce maîtresse de la politique urbaine conservatrice du début des années 1980. Créées par le Local Government, Planning and Land Act (1980), les UDC sont des sociétés d'acquisition foncière et d'aménagement urbain, pilotées par le gouvernement central. Les UDC représentent une nouvelle catégorie d'acteur, au statut juridique mixte et dont les moyens financiers sont essentiellement d'origine privée. Les UDC gèrent de manière dérogatoire les droits du sol – normalement dévolus aux autorités locales, et disposent de larges compétences en matière d'autorisation d'urbanisme, d'aménagement et de négociation avec les partenaires privés. Instruments de la politique de Margaret Thatcher, elles ont pour mission essentielle de créer un environnement physique et économique favorable à l'investissement du secteur privé, de retourner l'image du quartier jusqu'alors répulsif au capital, et à la limite, d'y restaurer les mécanismes d'un marché foncier et immobilier normal.

L'objectif est clair, il s'agit de régénérer la ville en encourageant l'investissement local (inward investment). Le secteur public intervient seulement lors des premières étapes dans un rôle d'impulsion des démarches et de fixation des règles : « *Local authorities will have a key role to play in creating the zones. They will be required to produce a detailed agreement setting out planning proposals for the areas involved, policies they would adopt on applications received, and administrative arrangements planned to speed decisions on those applications* »⁴. Sir Raymond Pennock, alors directeur de *Confederation of British Industry*), commente : « *it is hoped the zones will demonstrate the benefits for business of working in an environment free from many of the constraints normally placed on them* »⁵.

Également symbolique de l'ère Thatcher, la création d'*Urban Development Corporations* (UDC) dans chacune des grandes villes du pays assoie l'idée que le secteur public local ne peut seul faire face au besoin de renouveler le tissu urbain, autrefois occupé par des grandes industries. Les UDC sont des agences de développement urbain créées par la loi. Elles sont chargées de concevoir un projet et peuvent, pour cela, remplacer le service urbanisme de l'autorité locale. Comme les *Entreprise Zones*, les UDC sont créés dans un seul but : « *bypass local authorities* » (« court-circuiter les autorités locales »).

Les UDC ont le droit de contrôler le développement dans la zone qu'elles régissent, ainsi que celui d'assembler, d'acquérir et de disposer de terrains et de propriétés comme ils l'entendent. Cet excès de puissance sans contre-pouvoir porte en lui des dérives potentielles comme le souligne un député lors de la discussion du projet de loi : « *The bill is full of good ideas to be achieved by alarming means. It proposes Urban Development Corporations to bring to decayed city areas the kind of energetic regime that worked so well in the New Towns. The idea is an exciting one, but the corporations will be given disturbingly wide powers to bypass ordinary planning procedures* »⁶.

Le bilan des projets véhiculés et réalisés par les UDC ne fait pas l'unanimité et reste à ce jour l'une des questions les plus controversées des politiques urbaines britannique tant leurs succès et échecs furent retentissants. Si chaque cas reste unique et permet difficilement une généralisation, l'exemple des *Docklands* de Londres pose des questions intéressantes dans le cadre de cette recherche. Il convient en effet d'interroger la capacité du secteur privé à remplacer les pouvoirs publics dans les domaines de l'urbanisme et de la planification. L'échec relatif des *Docklands* peut ainsi être perçu comme une conséquence de l'absence d'autorité publique de planification stratégique, consécutive à l'abolition du *Greater London Metropolitan Council* en 1986. Ainsi, David Gordon⁷ note le contraste entre le succès du projet de la Défense et celui des *Docklands* : dans le premier cas, l'apport d'infrastructure en amont par le secteur public, traduit par l'extension du réseau RER, a permis au projet d'acquérir une image positive dès ses premiers jours. Au contraire, la construction a posteriori du *Docklands Light Railway* à Londres a indéniablement contribué à véhiculer une image négative du projet et explique en grande partie la réticence de nombreuses entreprises à s'y installer dans un premier temps.

4 « *Les autorités locales auront un rôle central à jouer dans la création des zones. Il leur sera demandé de parvenir à un accord précis sur les propositions en matière de planification pour les zones proposées, sur les politiques qu'elles adopteront à l'égard des demandes reçues, et sur les dispositifs administratifs prévus pour accélérer la prise de décision concernant ces mêmes demandes* » in *The Times*.

5 « *Il est souhaitable que les zones fassent la démonstration des bénéfices à tirer pour l'économie d'un travail dans un environnement libéré de nombre des contraintes qui pèsent normalement sur elle* » in *The Times CBI*.

6 « *Le projet de loi est plein de bonnes intentions sur une route pavée de mauvaises intentions. Il propose que les Urban Development Corporation apportent dans les zones urbaines en déclin les bonnes vieilles recettes qui marchèrent si bien dans les Villes Nouvelles. L'idée est excitante mais les Corporations vont se voir confier des pouvoirs d'une puissance inquiétante pour court-circuiter les procédures habituelles de planification* ». « *Where less government means more* » in *The Times*.

7 GORDON, D.L.A. (2001), « *The Resurrection of Canary Wharf* », *Planning Theory & Practice*, 2001, Vol. 2, N° 2, pp.149-168.

L'articulation de la planification urbaine et des réseaux de transport doit se faire à l'échelle métropolitaine : le vide stratégique créé par l'absence d'autorité publique de planification est partiellement responsable de l'échec relatif du projet des *Docklands*.

La régénération urbaine par l'initiative privée (*property led regeneration*), pratiquée pendant les années 1980, montre ses limites dès le début des années 1990 en raison de la crise économique et du ralentissement du marché de l'immobilier. L'approche des UDC est inadaptée à une situation dans laquelle les investisseurs sont de plus en plus réticents à s'engager. Cette approche du projet urbain dépend excessivement de l'acquisition de « *sites clef* » et de l'investissement d'importants promoteurs. De plus, si les années 1980 restent symboliques d'une période durant laquelle un effort de renouvellement urbain est accompli, les bénéfices de ces programmes ne produisent pas les effets en cascade escomptés (*trickle down effects*).

2 - LE TOURNANT DES ANNÉES 1990

Les politiques d'urbanisme sont à nouveau réformées avec le retour de Michael Heseltine au ministère de l'urbanisme (*Department of Environment*) en 1991. S'éloignant d'une approche purement entrepreneuriale en raison de la crise économique, fatale notamment à Olympia & Yorks, promoteurs des *London Docklands*, le gouvernement propose d'instaurer le principe de compétition dans les politiques de renouvellement urbain : les municipalités doivent alors « *mériter* » l'obtention de crédits permettant la mise en place de projets urbains. La première initiative menée dans le cadre de cette nouvelle politique est le programme de régénération urbaine *City Challenge*. Lancé dès 1991, il vise à encourager la proposition de projets innovants de la part des autorités locales. Mais la critique, de plus en plus pesante, porte alors sur la « *fragmentation* » des villes produites par le manque d'articulation entre les différents projets urbains. Elle pousse M. Heseltine à créer en 1992 le *Single Regeneration Budget* (SRB). Né d'une volonté d'assurer une coordination centrale des nombreux projets de requalification du pays, le *Single Regeneration Budget* est géré par les nouveaux *Government Offices in the Region* (GORs), instaurés à la même époque. Jusqu'alors écarté du cercle de plus en plus fermé et privatisé des protagonistes du renouvellement urbain, le secteur public se voit attribuer le rôle de coordinateur des politiques d'urbanisme. A travers ses *Government Offices for the Regions*, l'État se réintroduit peu à peu dans le processus de régénération urbaine. Les GORs sont en effet le bras exécutif du gouvernement central, localisés dans chacune des régions. Notons que ces organismes ne jouissent d'aucune délégation de pouvoir ni de signature, mais sont par exemple chargés de vérifier la bonne utilisation des financements de l'État et d'être à l'écoute des autorités locales et des acteurs économiques pour mieux informer le gouvernement central des situations régionales. Regroupant des fonctionnaires issus de nombreux ministères, les GORs cherchent à élargir le champ de la régénération urbaine, qui portent jusque-là sur le seul territoire physique, en en diversifiant les acteurs. Les fonctionnaires du ministère de l'Environnement collaborent avec ceux du Commerce, de l'Intérieur, de l'Industrie, de l'Éducation et du Transport. Si bon nombre de publications ont critiqué les GOR depuis leur création pour avoir failli à atteindre les objectifs d'efficacité et de coordination, leur naissance marque toutefois la transition vers une vision plus « holiste » du projet urbain au détriment de la classique et sectorisée aide à la pierre (dite bricks and mortar), qui faisait loi depuis les années 1930.

Considéré par le gouvernement comme une dévolution des pouvoirs en matière de renouvellement urbain, la création du SRB et des GORs symbolise alors la transition vers le *new localism* (le nouveau localisme), situation dans laquelle les échelles de gouvernance infrarégionale se réapproprient partiellement la conduite de la régénération urbaine. Dans le cadre du SRB, les municipalités créent des plans de renouvellement destinés aux quartiers qu'elles jugent urgents de traiter. Le partenariat est ici un élément clef du processus et concerne les secteurs public, privé, associatif ainsi que les habitants eux-mêmes. L'évolution de la pratique de la régénération urbaine depuis les *Enterprise Zones* et les UDC jusqu'à celle proposée par le SRB et le *City Challenge* dénote le passage des trois « E » (*efficiency, economy, effectiveness* / efficacité, économie, effet de choc) aux trois « C » (*cooperation, concentration of resources, competition* / coopération, concentration des ressources, compétition). Pour les défenseurs du *new regionalism*, il s'agit de décentraliser les pouvoirs en matière de régénération urbaine tout en assurant un encadrement par le biais de minimal standards (normes a minima). Le secteur public, à commencer par l'État, se voit donc doter d'un rôle de garant de l'intérêt général⁸.

B- L'URBAN RENAISSANCE : LA VILLE SELON RICHARD ROGERS

Lorsque Tony Blair ramène le (*New*) *Labour* au pouvoir au milieu des années 1990, une crise du logement sans précédent depuis l'entre-deux-guerres s'ajoute au besoin pressant de requalifier les zones urbaines en déclin. Des rapports alarmants, publiés dès 1995, avancent que la construction de 4,4 millions de logements sur la période 1991-2021 sera nécessaire si le pays veut faire face à la demande latente ; la majeure partie de ces demandes concerne la capitale. Aussi, face à l'ampleur du chantier, le gouvernement initie une réflexion, coordonnée par l'architecte-urbaniste Richard Rogers sur la régénération des emprises industrielles vacantes, mitant les zones urbaines centrales. Les études prévoient que 60% des logements neufs doivent être développés sur des *brownfields* (terrains déjà occupés, par opposition au *greenfields*, terrains vierges) et plus particulièrement sur des tènements industriels décontaminés et viabilisés. A Londres se superpose la problématique de l'étalement urbain qu'il devient pressant de réguler afin de préserver la ceinture verte et les zones rurales environnantes.

Pour cerner la pensée urbanistique de R. Rogers - et a fortiori celle du gouvernement britannique -, l'analyse de deux documents complémentaires s'avère incontournable :

- *Des Villes pour une petite planète*, ouvrage paru en 1997, aux airs de manifeste pour la ville, écrit par R. Rogers lui-même et nourri de l'expérience internationale de l'urbaniste plus que de l'architecte,
- *Towards An Urban Renaissance*, véritable guide de la renaissance urbaine paru en 1999.

Il ressort de l'analyse de ces deux livres le modèle urbain auquel se rattache R. Rogers, ainsi que les outils de sa mise en œuvre. Ces deux documents concourent à valoriser une ville durable, compacte et polycentrique.

⁸ BURTON P., O'TOOLE M., "Urban Development Corporations : Post-Fordism in Action or Fordism in Retrenchment", in IMRIE R. et THOMAS H. (dir.), *British Urban Policy and the Development Corporations*, Londres, Paul Chapman, 1993, p. 61.

BIOGRAPHIE : RICHARD ROGERS

Architecte d'origine britannique né à Florence en 1933, il a vingt ans lorsqu'il débute à l'Architectural Association School (1953-1959). C'est à l'École d'architecture de l'université de Yale où il poursuit ses études (Master of Architecture en 1962) qu'il est influencé par l'artiste Alexandre Calder, l'historien Vincent Scully, le critique Lewis Mumford et l'architecte Paul Rudolph. De retour à Londres, il crée l'équipe d'architectes «Team 4» (1963-1967) avec un ancien compagnon d'études à Yale, Norman Foster, et leurs épouses respectives, Su Rogers et Wendy Foster.

En 1970 Richard Rogers s'associe avec Renzo Piano et participe au concours organisé pour la construction d'un centre culturel à Paris. Lauréat leur projet est réalisé et l'édifice, le centre national d'art et de culture Georges Pompidou, est inauguré en 1977. Après l'achèvement de Beaubourg (1977), R. Rogers se sépare de R. Piano et crée le Richard Rogers Partnership, dont les bureaux sont situés près de la Tamise à Londres dans une ancienne usine, les Thames Wharf Studios, puis s'installe à Berlin et Tokyo, villes où il mène de grands projets. Il se fait un nom comme « environnementaliste » prônant le mariage de la science et du design dans un nouveau fonctionnalisme écologique, plutôt que mécanique.

Son oeuvre londonienne marquante demeure le Lloyd's Building (1978-1986), un immeuble futuriste de verre et de métal situé dans la City (dont l'architecture est traditionnellement de pierre et de ciment). Cette construction comprend six tours de services administratifs groupées autour d'un atrium en verre de 12 étages, entouré d'espaces de bureaux. Parmi ses autres réalisations, on trouve le complexe de bureaux Kabukicho à Tokyo (1987-1993), le siège de Channel 4 à Londres (1990-1994), une proposition de masterplan pour le quartier des affaires de Shanghai, et un projet pour le Centre de la Rive Sud de Londres. Ancien Président du Ted Trustess, il est aujourd'hui président de l'Architecture Foundation. Décoré en France de la Légion d'Honneur, il a été anobli par la reine en 1991 pour ses contributions à l'architecture et fait pair à vie en 1996. En 1998, R. Rogers a été invité par le vice-premier ministre à présider l'Urban Task Force créée par le gouvernement afin d'enrayer le déclin de l'Angleterre urbaine.

Attaché à l'altérité, R. Rogers laisse une place prépondérante au domaine public, suture entre les espaces de tous statuts et ciment d'une ville à taille humaine. *Urban design*, traitement des continuités urbaines sont autant de qualités viables que seule une fabrique concertée de la ville autour d'outils adéquats, plan stratégique et *masterplan*, peut assumer.

1 - L'URBAN TASK FORCE

En avril 1998, Richard Rogers est sollicité par le vice-premier ministre et secrétaire d'Etat à l'environnement, John Prescott, pour présider l'*Urban Task Force* (UTF). La mission de R. Rogers est de coordonner une commission d'experts, issus des secteurs privé et public, ainsi que de nombreux groupes de travail. L'objectif de l'UTF est d'identifier les causes du « *déclin urbain* » en Angleterre et d'émettre « *des recommandations et des solutions pratiques afin de renflouer démographiquement villes, cités et quartiers* ».

Aussi les enjeux sont-ils clairement circonscris : « *L'Urban Task Force identifiera les causes du déclin urbain en Angleterre ainsi que les moyens d'y remédier. Elle établira une nouvelle vision de la régénération urbaine fondée sur les principes de l'excellence de conception, du bien-être social et de la responsabilité environnementale, et cela, dans un cadre économique et législatif viable* »⁹.

Dans cette optique, l'*Urban Task Force* multiplie les déplacements dans différentes villes anglaises, mais aussi européennes et nord-américaines. Le rapport final rendu par la commission et intitulé *Towards an Urban renaissance*, foncièrement pro-urbain, fait état d'une certaine vision de la ville anglaise¹⁰. Ce rapport constitue l'amorce théorique et prospective d'une philosophie des politiques urbaines focalisée sur la régénération physique et sociale de la ville.

Le débat autour des modalités de réutilisation des friches industrielles s'est jusque là cantonné aux seules dimensions techniques de la décontamination des sols pollués. R. Rogers et son équipe propose d'aller plus loin en intégrant dans leur réflexion la dimension sociale de la renaissance urbaine. Les propositions qui en ressortent visent à rendre l'espace urbain attractif aux yeux des différentes populations susceptibles d'y travailler et de l'habiter.

La ville est ici considérée comme une entité globale, un tout qui doit permettre les mutations économiques contemporaines tout en satisfaisant les besoins et aspirations de chacun. La qualité de vie apparaît dès lors aussi importante que celle des infrastructures. L'*Urban Task Force* se réfère explicitement au modèle européen de la ville qu'explore le rapport produit par la Commission européenne en 1990, le *Livre vert sur l'environnement urbain*. Un développement urbain plus dense accompagné d'un système intégré de transports en commun, l'usage mixte de l'espace (activité, logement, loisirs, emploi), le brassage social et ethnique : tels sont les éléments clefs de la ville durable.

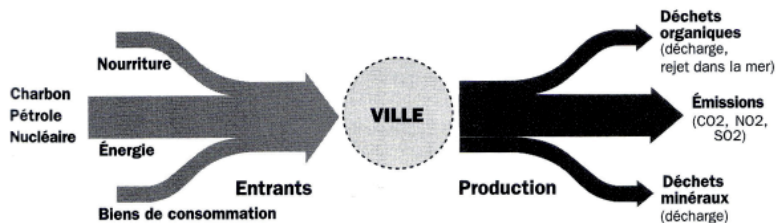
9 "The Urban Task Force will identify causes of urban decline in England and recommend practical solutions to bring people back into our cities, towns and neighbourhoods. It will establish a new vision for urban regeneration founded on the principles of design excellence, social well-being and environmental responsibility within a viable economic and legislative framework", URBAN TASK FORCE, *Towards an Urban Renaissance*, Londres, HMSO, 1999, p. 214.

10 Cinq éléments clefs structurent les recommandations formulées dans le rapport : the sustainable city ; making towns and cities work ; making the most of our urban assets ; making the investment ; sustaining the renaissance.

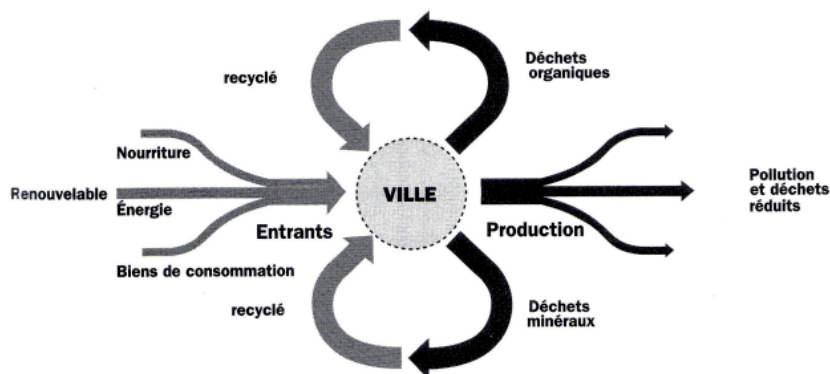
SUSTAINABLE CITY

source : *Des villes pour une petite planète*

Les villes à métabolisme **linéaire** consomment et polluent dans de larges proportions



Les villes à métabolisme **en circuit** minimisent les nouveaux entrants et optimisent le recyclage

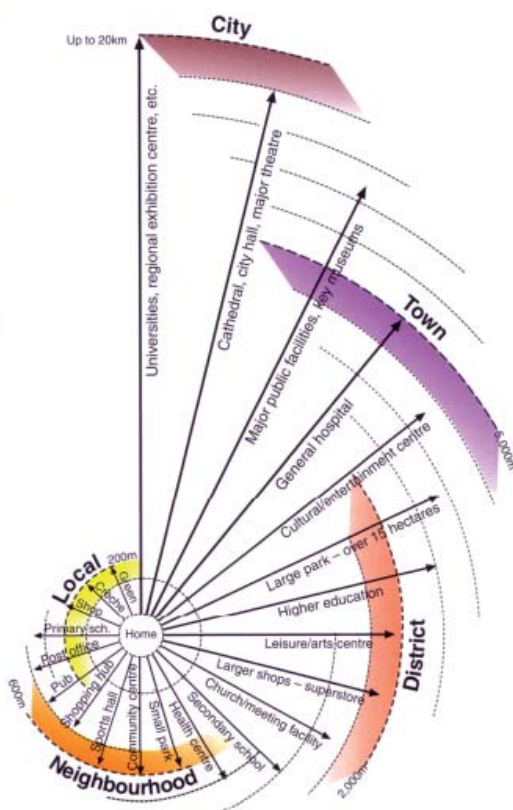


UNE VILLE POLYCENTRIQUE

source : *Towards an Urban Renaissance*

Possible facility – Catchment population		
City facilities	Stadium	City
	Cathedral	City
	City hall	City
	Theatre	City
District or town	Sports centre	25,000–40,000
	District centre	25,000–40,000
	Library	12,000–30,000
	Health centre	9,000–12,000
Neighbourhood	Community offices	7,500
	Community centre	7,000–15,000
	Pub	5,000–7,000
	Post office	5,000–10,000
Local hubs	Primary school	2,500–4,000
	Doctor	2,500–3,000
	Corner shop	2,000–5,000

This chart is indicative and is based upon city-scale urban areas. Catchments will vary in specific areas.



2 - L'IMPÉRATIF DE LA DURABILITÉ

R. Rogers fonde son modèle urbain sur la base de l'impératif environnemental. Actuellement l'espace urbain, en tant que lieux de concentration d'activités, de populations et de flux, accueille la majorité de la population. Inévitablement, les villes s'étalent, se ségréguent et sont à l'origine de processus de dégradation voire d'extinction d'écosystèmes, « *la pire menace pour la survie de l'humanité* ». Aussi faut-il veiller à « *les transformer et trouver un mode de croissance plus équilibré, plus respectueux de l'environnement* ». S'appuyant sur les récentes avancées de la recherche ainsi que les diverses prises de positions à l'échelle mondiale, Rogers souligne le caractère impérieux du maintien et de la protection de l'environnement dans toute entreprise prospective d'aménagement et de réflexion sur l'espace, « *c'est dans les villes que ce concept de développement durable possède la plus grande acuité* ». Cette idée « *doit désormais guider la planification urbaine* ». La ville selon R. Rogers doit avant tout être durable, « *dans la mesure où elle offre les infrastructures indispensables à une administration intelligente et économe de ses ressources, qui minimise sa consommation d'énergie et qu'elle reconnaît son rôle clef dans l'équilibre écologique global* »¹¹.

L'architecte s'attache à développer une pensée de la ville qui exprime et célèbre l'accélération des changements sociaux, techniques, politiques et économiques ; faite de permanence et de transformation, où prennent place vitalité urbaine et dynamique économique, et où se reflètent l'évolution et le recouplement des fonctions : « *Les architectes et les urbanistes ont à imaginer de nouveaux prototypes d'organisation spatiale et d'habitat intégrant les nouvelles technologies. Les villes à l'avenir ne seront plus zonées en ghettos voués à une seule activité. Vie, culture, travail, commerce, enseignement, loisirs se chevaucheront, abrités par des structures continues, variées et changeantes* »¹².

Les villes « *rassemblent des énergies physiques, intellectuelles et créatrices. C'est cette dynamique sociale et culturelle, bien plus qu'un équilibre esthétique né d'un projet urbanistique, qui constitue l'essence de la beauté urbaine* » Au centre de ces considérations, la technologie. Bien souvent introduite par le discours politique comme seul moteur de l'évolution, elle tend aujourd'hui à prendre un nouveau visage. Le problème, affirme R. Rogers, « *(..) tient à son utilisation (..) elle [la technologie] peut être utilisée à des fins positives et faire progresser la justice sociale (..) C'est ici que l'esprit de modernité prend tout son sens* ». Le défi, à l'entendre, « *(..) consiste à rompre avec un système qui considère que la technique et l'argent sont les instruments du profit (..) plutôt que des moyens mis au service de la justice sociale et de la protection de l'environnement.* » En substance, R. Rogers retient du mouvement moderne le mariage fécond entre technologie et progressisme, mais l'adapte aux besoins d'une société soucieuse d'aménager son futur, toujours plus urbain, et non dépourvue d'un sens social et culturel de l'urbanité.

3 - UNE VILLE COMPACTE ET POLYCENTRIQUE

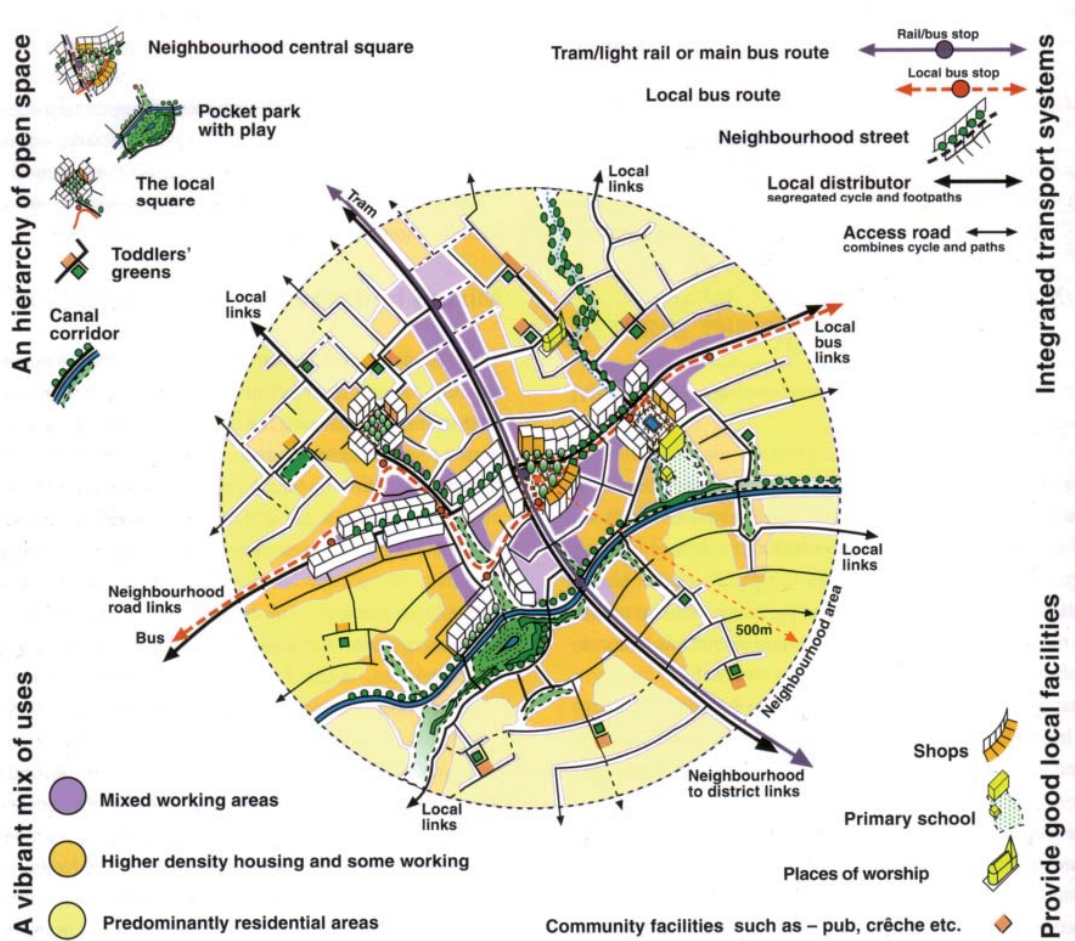
C'est une nouvelle approche de la ville en tant que système écologique que l'architecte défend, une ville à *métabolisme en circuit*, minimisant les nouveaux entrants (besoins

11 BURDETT R., *Richard Rogers : oeuvres et projets*, Paris, Gallimard, 1996, p. 213.

12 BURDETT R., op. cité

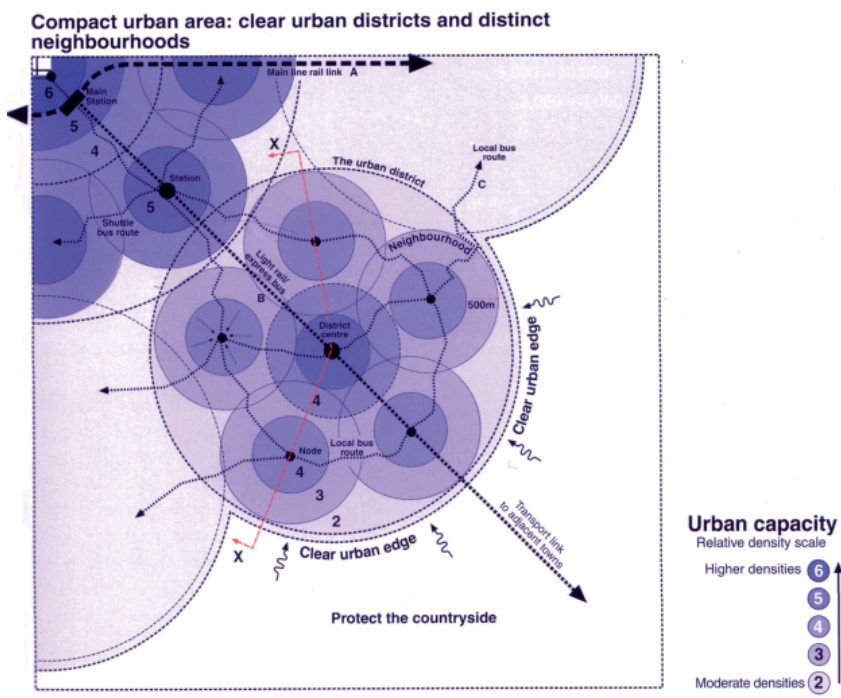
LA MIXITÉ À L'ÉCHELLE DU NEIGHBOUHOOD

source : *Towards an Urban Renaissance*



UNE VILLE COMPACTE

source : *Towards an Urban Renaissance*



en nourriture et énergie), réduisant les déchets (organiques et minéraux) en optimisant le recyclage des biens de consommation. C'est pourquoi la ville de R. Rogers se fait dense et exprime le rejet du développement monofonctionnel et la suprématie de la voiture. « *C'est le transport qui fera ou défera la durabilité de la ville* ». Une gestion intégrée des transports s'avère ainsi incontournable.

Organisée selon une rythmique scalaire calibrée par le couple usage/distance à parcourir, l'espace urbain se structure autour de quatre échelons : local, *neighbourhood*, ville et région urbaine. « *Increasing the intensity of activities and people within an area is central to the idea of creating sustainable neighbourhoods* »¹³. A chacune de ces unités formelles correspond un éventail de fonctions. Autour des voisinages, pôles situés aux points d'interconnexion des transports publics, se concentrent activités sociales et commerciales nécessaires à la vie quotidienne (« local »). Chaque *neighbourhood*, symbole de la ville dense et des courtes distances, se développe, tout en maintenant un domaine public varié et continu (parcs, squares et espaces publics). Une fois connectés en réseau ceux-ci donnent corps à une ville compacte qui, s'articulant aux autres grappes multipolaires, s'organisent en une région urbaine polycentrique.

Ville compacte, par opposition à la ville dispersée ou à la périphérie sans fin, manière de faciliter les contacts sociaux et de permettre l'existence d'une multiplicité de fonctions qui la rendent vivante vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Plus un système urbain est concentré, plus les transports en commun et les services y sont efficaces, plus réduite est la consommation d'énergie dépensée pour faire la navette entre le centre et la banlieue. Les déplacements se font à pied, à bicyclette ou en tramways et autobus non polluants.

Ville polycentrique, basée sur le concept de quartiers satellites construits autour de nœuds de transports locaux : train, autobus, automobiles, bicyclettes et rues piétonnes; chacun des nœuds fonctionne comme le centre d'une communauté distincte aux dimensions idéales, qui fournit tous les services sociaux et administratifs nécessaires à ses membres.

Le problème ainsi posé appelle nécessairement à questionner qualitativement les fondements d'un modèle de développement urbain soutenable, les canons de son urbanité. L'urbanité selon Richard Rogers, marqué par sa jeunesse florentine, est une qualité caractéristique de la ville traditionnelle dense, « *à l'européenne* ». Les propos de Peter Hall à ce sujet sont évocateurs : « *Bien sûr, Richard croit passionnément en la ville traditionnelle, et en ce qu'il considère comme la cité européenne. Fondamentalement, il n'aime pas la tradition de la banlieue anglaise. C'est sans doute parce qu'étant né à Florence, il voit les choses à l'italienne ! Quelques-uns de ses arguments sont cependant très justes. Il faut bien se rendre compte que la plupart des aménagements que nous avons réalisés au Royaume-Uni ne sont pas satisfaisants, à cause de leur très faible densité qui ne permet pas de supporter les coûts des réseaux de transport public. Les extensions périphériques typiques des petites villes du sud de l'Angleterre, par exemple, ne sont pas desservies par les transports publics. Ce qui ne laisse aucun choix aux habitants et les contraint d'emblée à un certain mode de vie. Richard Rogers se bat contre cela, pour d'avantage d'urbanité* »¹⁴.

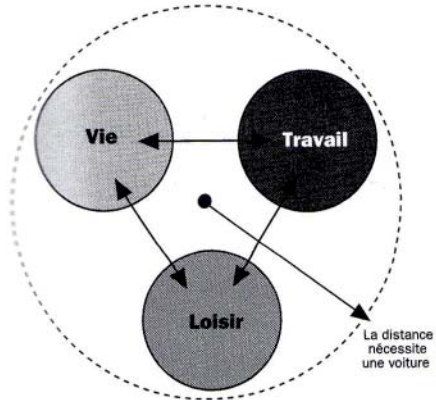
13 *Towards an Urban Renaissance*, op. cité, p 60.

14 Propos recueillis par Thierry Paquot, le 2.11.2000. à Londres et traduits par Annie Zimmermann. Disponible sur le site Internet [www.univ-paris12.fr/1134982315507/0/fiche

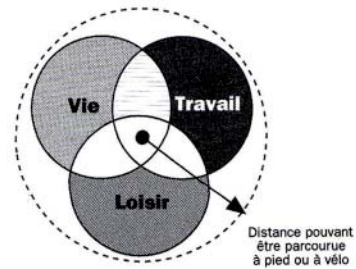
MODÈLES DE POLYCENTRALITÉ

source : *Des villes pour une petite planète*

Les pôles mixtes et compacts réduisent les besoins de déplacements et créent des quartiers animés et durables

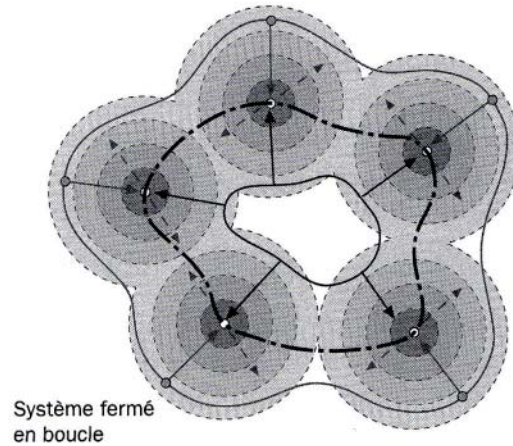
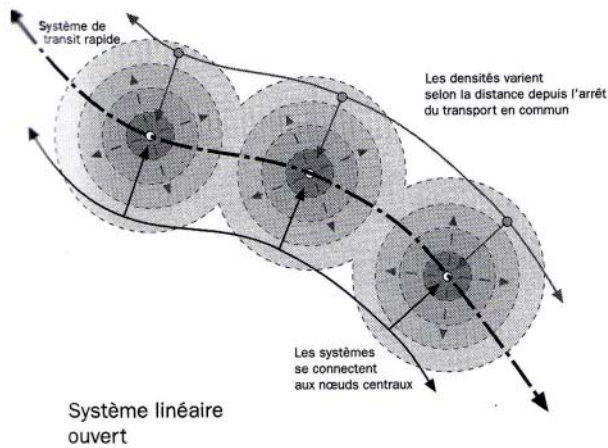


L'éclatement des zones d'activités entraîne une dépendance à la voiture privée



Les pôles compacts réduisent les déplacements et permettent de circuler à pied ou à vélo.

Les pôles compacts reliés par un système de transit de masse peuvent être disposés pour répondre aux contraintes locales



4 - LE DOMAINE PUBLIC ET LA RENAISSANCE URBAINE

R. Rogers structure son modèle urbain en réaction à la ville anglaise édifiée sous l'ère Thatcher, « [à cette époque] *la ville a été considérée comme une arène consumériste. L'opportunisme politique et commercial a empêché de maintenir l'accent du développement urbain sur la satisfaction des vastes besoins sociaux de la société et l'a reporté sur celle des besoins circonscrits des individus* ». Prenant appui sur l'exemple des *Docklands* à Londres, ce dernier déplore l'attitude du gouvernement central favorisant une logique de marché « où le retour sur investissement est rapide » consistant à « attendre que les aménageurs choisissent des sites et demandent des permis de construire ». Dans la course à l'aménagement, le complexe monofonctionnel l'a emporté sur l'espace public et les activités mixtes, « il en résulte une surabondance de bureaux agglutinés et un mélange au petit bonheur d'aménagements commerciaux s'entremêlant à des grappes de logements ». L'aménagement à court terme corrompt « la chance de créer des quartiers vivants et des communautés durables ».

S'appropriant, la dichotomie « *espace d'esprit ouvert / espace d'esprit étroit* » façonnée par Michael Walzer, R. Rogers propose une vision de la ville considérant en abscisse la multiplicité des usages, en ordonnée l'accessibilité de la ville et se donne pour tangente immuable le *public realm* (le domaine public), « *ciment d'une société urbaine* ». « *En me promenant à travers les célèbres espaces publics d'Europe – la Galerie couverte de Milan, les Ramblas de Barcelone, les parcs de Londres ou les espaces publics autour des marchés –, j'ai l'impression de ne faire qu'un avec la ville* ». La qualité des espaces publics, dans la pure tradition du modèle de ville européenne, est ici opposé à ce que l'on pourrait appeler le modèle nord américain « *the low density, car-based, single-use zoned, socially divided and privatised space* ».

La conviction profonde de R. Rogers, selon laquelle il existe un lien entre forme spatiale et comportement social – « *la forme de la ville peut encourager une culture urbaine qui génère la citoyenneté* » écrit-il – trouve ses racines dans les travaux de Jane Jacobs qui, dans le contexte de l'Urban Renewal nord-américain des années 1960, soutenait déjà l'idée d'une ville structurée par l'espace public, autour de quartiers denses et plurifonctionnels, accordant à la rue, support de l'altérité, une fonction sociale garante du bon fonctionnement communautaire. L'espace d'esprit ouvert se prête naturellement « à croiser le regard des autres et à participer » ; square animé, rue pleine de vie, marchés, parcs et terrasses de café sont autant de lieux favorables à « *la mixité des âges, des races, des cultures et des activités* », au « *mélange de communauté et d'anonymat, de familiarité et de surprise, et même à cette sensation d'excitation dangereuse* ».

Réhabiliter l'espace collectif, c'est rappeler que « *les villes sont un compromis entre droit privé et responsabilité publique* ». Il s'agit de repositionner l'espace public au sein du domaine public, cette « *suite d'espaces sans rupture et sans cesse changeante* », définie par « *la masse tridimensionnelle de chaque bâtiment individuel* » et qui constitue la « *signature de la ville* ». Le traitement des espaces semi-publics et des continuités urbaines reste la clef d'un domaine public de qualité. Rogers plaide pour l'intégration au tissu urbain. Or aujourd'hui, c'est avec amertume qu'il constate que « *le domaine public se restreint du fait de l'impérieuse exigence de sécurité, de l'instauration de droits d'entrée dans les établissements culturels, du déclin des équipements collectifs et de la prédominance de la voiture* », le réduisant à d'exigus trottoirs, à un espace d'esprit étroit caractéristique des nouveaux programmes urbains où « *les entreprises*

LES RECOMMANDATIONS DE L'URBAN TASK FORCE

source : *Towards an Urban Renaissance*, op. cité

Configuration du site, contexte urbain, échelle et caractère	Prise en compte des contextes physique et social Intégration au tissu urbain Traitement des espaces publics selon une continuité morphologique et viaire Respect des spécificités du lieu
Domaine public	Conception du domaine public à réaliser en priorité Hiérarchisation des espaces publics et semi-publics (du pas de porte à la rue, en passant par les squares, les parcs et les espaces ruraux environnants) de manière à favoriser un réseau de déplacement cyclable et pédestre sûr
Accès et perméabilité	Adopter des formes urbaines aux dimensions humaines (cyclable et pédestres) avec de petits îlots bien irrigués perméables et accessibles en favorisant l'espace collectif en cœur d'îlot Soigner les connexions entre les îlots neufs et anciens Réduire la dépendance à la voiture individuelle et maximiser l'usage et l'offre en transport en commun
Optimisation de l'espace bâti	Se focaliser sur les bâtiments vacants avant d'engager de nouvelles constructions tout en répondant aux besoins locaux en service, équipement et transport en commun
Plurifonctionnalité	Favoriser la diversité des activités à toutes les échelles : bâtiment, rue, îlot et quartier
Diversification des tenures/mixité sociale	Favoriser la diversité des tenures à toutes les échelles : bâtiment, rue, îlot et quartier de manière à aplanir les différences et prévenir la ghettoïsation
Multifonctionnalité des bâtiments	Faire en sorte de promouvoir une architecture flexible et modulable selon les usages et dans le temps
Construction durable	Promouvoir des standards de construction et d'aménagement de haute qualité, esthétiquement, environnementalement et structurellement avec des matériaux durables, des technologies appropriées et une orientation qui minimise le coût énergétique et encourage le recyclage
Responsabilité environnementale	Repositionner tout développement dans un contexte environnemental (biodiversité, etc.) et favoriser sa compacité

sont isolées et regroupées dans des parcs d'activités ; les commerces sont regroupés dans des centres commerciaux où l'on a tracé des rues de théâtres ; les foyers sont regroupés dans des banlieues résidentiels et des lotissements ». Aux rues et aux squares de ce domaine public factice, conclue-t-il, « il manque inévitablement la diversité, la vitalité et l'humanité de la vie quotidienne en ville »¹⁵.

En ce sens, son refus d'une ville de monuments isolés et son choix d'une cité de rues et de places reflètent sa sensibilité au vent de contestation qui souffla sur la pensée moderne à l'occasion du neuvième CIAM organisé en 1959 à Aix-en-Provence. Toutefois la proximité de la pensée urbanistique de Rogers et de celle de Candilis ou des époux Smithson s'arrête là où commencent ses accointances avec la tradition typo-morphologique des années 70-80, autour notamment de Manuel de Solà Moralès, d'Aldo Rossi et de Philippe Panerai. En effet, tandis que les travaux de la *Team 10* sur la *cluster city* annonce l'ère du « brutalisme constructif » et des mégastuctures, le londonien s'attache à ancrer sa ville dans le réseau (le « web ») de rues, parcs, squares et jardins, autant d'espaces publics « légués par les siècles précédents ». La recherche d'une continuité entre neuf et ancien, entre public, semi-public et privé, inspire les nombreux plans d'urbanisme établis par son agence.

Dès le début des années quatre-vingt, l'agence de Rogers élabore de nombreux *masterplans* aux échelles urbaine et régionale. Sensible aux dimensions sociale et politique de l'architecture, l'agence étudie notamment toute une série de projets de restructuration de l'espace public londonien pour une « nouvelle ville humaniste ». Outre les plans élaborés pour Florence, Berlin et Shanghai, l'agence s'attelle à la régénération de zones industrielles à Liverpool et à Dunkerque ainsi qu'à la réhabilitation du quartier Alcazar à Marseille; de même, elle conçoit un plan régional écologique pour un parc de la science et de l'industrie sur l'île de Majorque. Cette nouvelle génération de projets révèle l'influence croissante d'une conception de la composition urbaine réceptive, non seulement à la problématique environnementale, mais aussi aux dimensions typo-morphologiques de la fabrication de la ville. En 1986, Richard Rogers Partnership propose, dans le cadre d'une exposition, dont le titre est « Londres telle qu'elle pourrait être », un ambitieux projet d'aménagement à l'échelle métropolitaine. Parmi les propositions, il faut citer la requalification des berges de la Tamise (élargissement du domaine public par création le long du fleuve de promenades, plantées d'arbres, et installations de passerelles permettant de renforcer les liens entre les deux rives).

5 - L'URBAN DESIGN, UNE QUESTION DE MORPHOLOGIE URBAINE

5.1 - LES RECOMMANDATIONS DE L'URBAN TASK FORCE

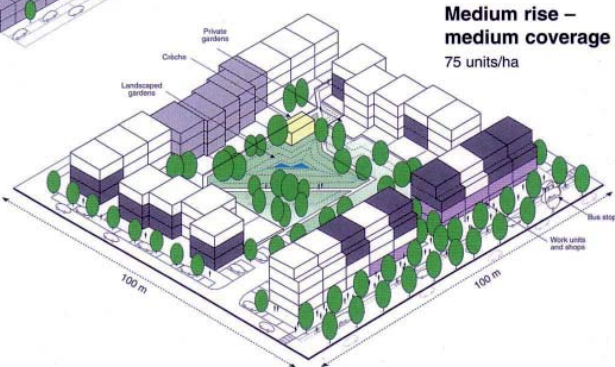
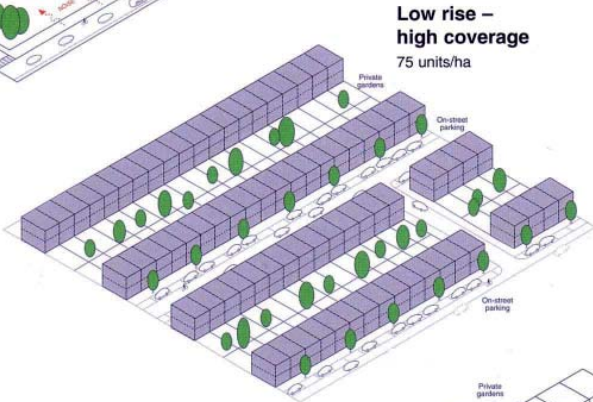
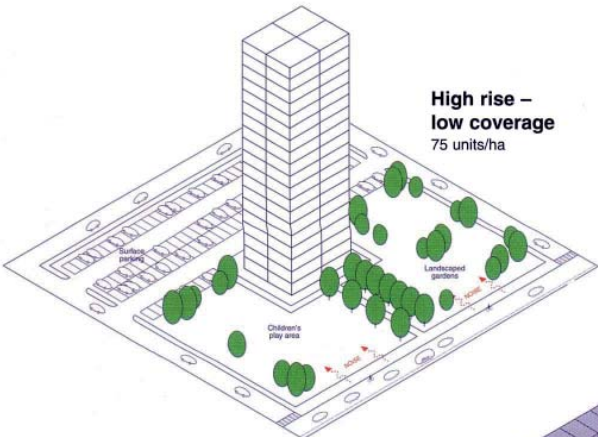
Selon R. Rogers, seul un *urban design*, conçu en amont de toutes réflexions urbanistique et de manière concertée avec la population, peut générer une renaissance urbaine durable. « *Successful urban regeneration is design-led. Promoting sustainable life styles and social inclusion in our towns and cities depends on the design of the physical environment* »¹⁶.

¹⁵ ROGERS R., *Des villes pour une petite planète*, Paris, Le Moniteur, 2000.

¹⁶ *Towards an Urban Renaissance*, op. cité, p. 49.

LA RECHERCHE DE LA DENSITÉ

source : *Towards an Urban Renaissance*, op. cité



- Key**
Target a mix of activities
Include a variety of house types
- Community facilities
 - Shops and workspaces
 - Maisonettes
 - Houses
 - Apartments

L'*urban design* peut être défini comme « le processus de conception et de réalisation d'arrangements physiques permettant de maîtriser l'organisation formelle de la croissance urbaine à travers permanence et changements »¹⁷. *Towards an Urban Renaissance* en délivre les éléments clefs. Ils consistent en une liste de principes destinés à poser les bases d'une réflexion sur l'espace (*brownfield*, *greenfield* ou ensemble immobilier à réhabiliter). Pris un à un, ils n'ont que peu d'intérêt. C'est la synthèse des principes qui impulse une dynamique de design spatial et qui permet d'évaluer les potentialités d'un territoire, quel que soit le type de développement qu'il est susceptible d'accueillir. Plus qu'une solution, l'*urban design* s'offre comme une méthode.

Déjouant le critère de la densité en le réduisant à un simple indicateur, l'architecte plaide pour un *urban design*, sensible aux formes productrices d'espaces collectifs. R. Rogers propose une forme urbaine, dont Barcelone, Zurich et Amsterdam (villes dans lesquelles les membres de la *Task Force* ont eu l'occasion de se déplacer) seraient les étalons. Autour d'une certaine morphologie urbaine, se joue le retour à la ville européenne continentale, l'unité privilégiée étant l'îlot ouvert. L'îlot ouvert, perméable aux continuités urbaines, est composé d'immeubles collectifs, de taille variée et de typologie diversifiée. La tenure des logements est mixte et s'étale du privatif au locatif social.

Différents types d'espaces (privé et semi-public) alternent subtilement autour d'un cœur d'îlot, au statut public, abritant un espace vert (jardin, square, parc) et toute une gamme d'équipements (crèche, jeux d'enfant et centre communautaire) En pied d'immeuble, commerces et services publics constituent les activités garantes d'une rue animée. L'ensemble est porteur de l'urbanité recherchée.

R. Rogers, en le réactualisant, affiche une proximité avec le modèle urbain d'Idelfonso Cerdà. Le Barcelonais concevait l'espace urbain selon une double logique, le séjour et le mouvement¹⁸. Ainsi, déplacement et logement, voies et îlots, prenaient place dans une vaste stratégie d'aménagement d'ensemble vouée à améliorer la distribution territoriale des activités humaines. Rogers, tout comme Cerdà, propose de penser le territoire dans la diversité de ses échelles. Là où le londonien se démarque toutefois, c'est dans sa conception prospective de l'aménagement au moyen d'une planification stratégique.

5.2 - LA PUBLICATION DE L'URBAN DESIGN COMPENDIUM

La promotion de l'*urban design* fait l'objet d'une attention soutenue des autorités nationales. Peu après la publication en 1999 du rapport *Towards an Urban Renaissance*, deux agences, *English Partnership* et *The Housing Corporation*, passent commande à un cabinet privé d'urbanistes d'un *compendium* (ou abrégé de design urbain). *L'Urban Design Compendium*¹⁹ se présente comme un guide à destination non seulement des équipes de maîtrise d'œuvre, mais aussi des investisseurs et des *stakeholders*. Rédigé en termes simples et abondamment illustré, ce précis propose une démarche à suivre et établit une série de principes à respecter lorsqu'il s'agit par exemple de tracer les espaces publics ou de délimiter des îlots.

17 CHOAY F., MERLIN P., *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*, Paris, Editions Quadrige, 2005.

18 CERDA I., *La théorie générale de l'urbanisation*, Paris, Les Editions de l'Imprimeur, 2005.

19 LLEWELYN-DAVIES, *Urban Design Compendium*, Londres, English Partnership, The Housing Corporation, 2000.

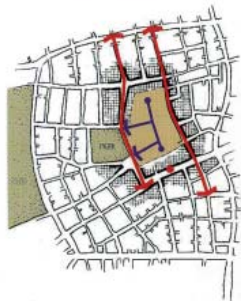
UN SCÉNARIO VIAIRE QUI FAVORISE LES CONNEXIONS

source : *Urban Design Compendium*, 2000

TYPES DE NEIGHBOURHOODS



Consider how best the site can be connected with nearby main routes and public transport facilities



The typical cul-de-sac response creates an introverted layout, which fails to integrate with the surroundings



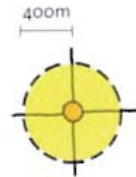
A more pedestrian-friendly approach that integrates with the surrounding community links existing and proposed streets, and provides direct links to bus stops



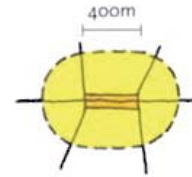
This street pattern then forms the basis for perimeter blocks, which ensure that buildings contribute positively to the public realm

Key

- Principal routes
- Internal streets
- Bus stop



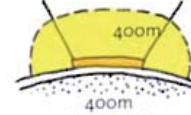
a) Nodal neighbourhood



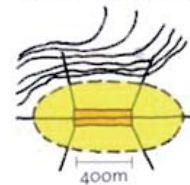
b) Street neighbourhood



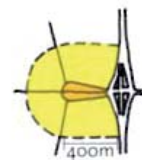
c) Neighbourhood adjacent to main road



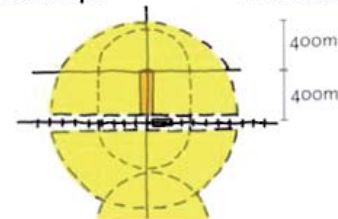
d) Waterfront neighbourhood



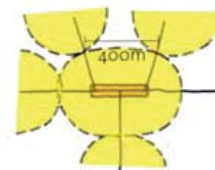
f) Neighbourhood across a slope



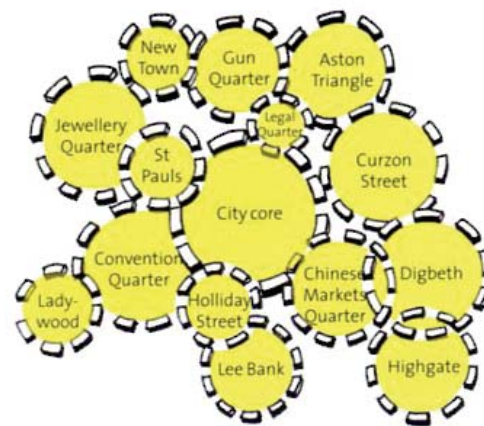
e) Neighbourhood at a motorway



g) Town centre with railway station surrounded by neighbourhood clusters



h) Town centre with outlying neighbourhood clusters



L'urbanisme a changé de nature. Alors qu'à la fin des années 1950 ; les projets d'extension ou de rénovation (*renewal*) visaient à satisfaire, sur la base de solutions standardisées, les besoins de logement, d'équipement ou d'emploi, l'objectif de la régénération urbaine est de créer, dans le cadre d'un dialogue avec les acteurs de la société civile, des lieux dotés d'identité (*places of distinction* par opposition à *anywhere places*). L'*urban design* doit donc répondre à une série d'impératifs :

- la création de « *places for people* » qui, par leur confort, la sécurité qui y règne, la diversité des aménagement, peuvent devenir attractifs et favoriser une « *bonne utilisation* »,
- l'enrichissement de l'existant ;
- l'établissement de connexions, qui favorisent les déplacements en priorité pour les piétons et les cyclistes, ensuite pour les transports en commun, enfin pour les voitures (l'ordre est précisé) ;
- le travail avec le paysage et la recherche d'un équilibre entre environnement naturel et environnement construit ;
- la recherche de la mixité des usages ;
- un management économique, qui tiennent compte à la fois des impératifs à court terme des développeurs et des objectifs à long terme des autorités publiques ;
- la recherche de la flexibilité (*design for change*).

Pour répondre à cette série d'objectifs, les concepteurs, qu'il s'agisse des *planners*, des architectes ou des paysagistes, sont invités à suivre une démarche en cinq étapes : (1) apprécier le contexte ; (2) créer une structure urbaine ; (3) établir des liens ; (4) aménager de manière détaillée les lieux ; (5) organiser le processus de *design* (*design process*).

(1) Le contexte doit être apprécié dans ses dimensions à la fois physiques et sociales et les analyses doivent révéler le sentiment d'appartenance aux lieux (*feeling of place*). Il convient par conséquent d'étudier les caractéristiques naturelles du paysage, la morphologie des tissus urbains et le profil socio-économique du quartier, dans lequel s'insérera le projet. Il s'agit par ailleurs d'engager une concertation avec les principaux groupes d'intérêt qui composent la communauté locale et les aménagements proposés doivent contribuer à renforcer la cohésion de cette communauté.

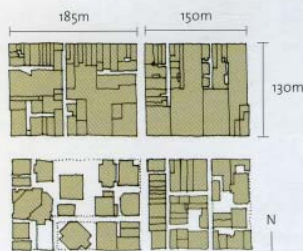
(2) Les analyse préalables visent à identifier les éléments d'une structure urbaine qu'il s'agit de renforcer ou de compléter. Cette « *urban structure* » est définie comme un « *pattern or arrangement of development blocks, streets, buildings, open spaces and landscapes which make up urban areas* »²⁰. La mise en place de cette structure passe :

- l'instauration d'un « *successful movement framework* » qui doit offrir le maximum de possibilité de choix au passant, prendre en compte tous les déplacements (quel que soit le mode utilisé) générés par un développement et créer des connexions ;
- la mise en place de « *walkable neighbourhoods* », qui doivent être aisément traversables, notamment par la circulation automobile (ce bien que la priorité doivent être donnée au piéton), et dont la centralité peut être organisée à partir d'un centre préexistant, d'une rue, d'un waterfront, d'une gare ferroviaire ou d'une station de métro ;
- une action en faveur de la densification, ce qui ne signifie pas nécessairement l'imposition d'une typologie architecturale unique (l'immeuble collectif, la barre ou la tour par exemple) ;

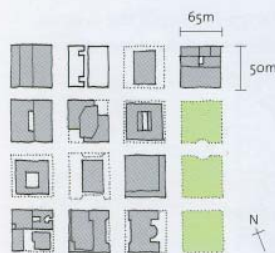
²⁰ *Urban Design Compendium*, op. cité, p. 33.

TAILLE ET FORME DES ILÔTS

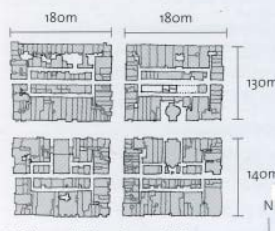
source : *Urban Design Compendium*, op. cité



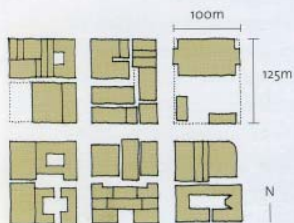
Adelaide, Australia



Portland, USA



Edinburgh, New Town, UK



Chicago, USA



The proposed Ashton Green urban extension in Leicester comprises an irregular or deformed block structure

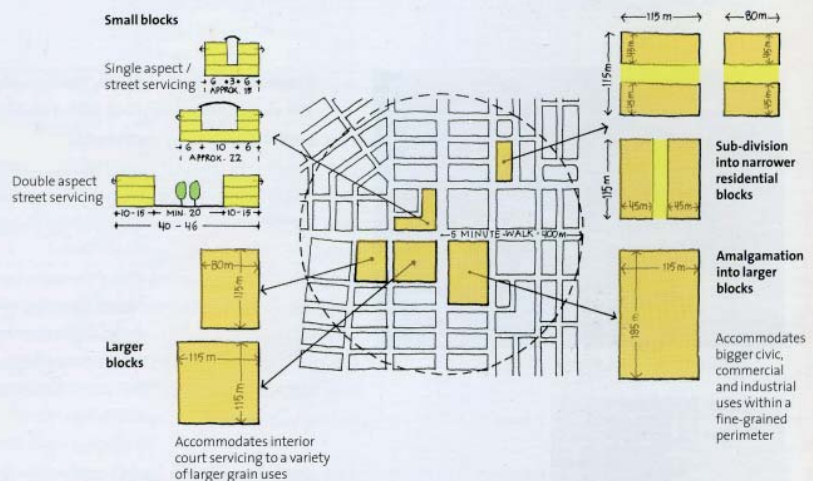
3.7.2 BLOCK SIZE

Small is beautiful

In considering the optimum size of development blocks, a trade-off has to be struck between:

- Ease of access (see 3.1.4 on grid size);
- The ability to sustain a variety of building types and uses;
- The ability to change and adapt over time.

A useful rule of thumb is that block widths of 80-90m enable this trade-off to be achieved in a variety of different urban locations and circumstances, reducing to 60-80m in town/city centres.



Mixed use neighbourhoods should contain a range of block sizes to promote variety (adapted from Baulch, 1993)

3.7.3 BLOCK SHAPE

Shape for change

Square blocks are generally thought to offer the most flexible basis for accommodating a range of commercial and residential buildings and more options for internal treatment (see 3.7.4).

Rectangular blocks with depths of (say) 110m are more comfortably able to accommodate larger buildings, such as factories and warehouses, without exposing rear / side walls. These may therefore be more appropriate in certain circumstances, such as on the fringes (or 'transition zones') of town/city centres.

Rectangular blocks of (say) 100m x 200m orientated with their short side onto the main street can also be beneficial in increasing connectivity with the surroundings and providing more crossings and junctions, which serve to slow traffic, making it easier for pedestrians and cyclists. Residential buildings can then line the quieter sides of the block.

Irregular blocks can be moulded to respond to topography and the creation of focal points such as greens or squares with building frontages that need not be parallel.

- une utilisation économe de l'énergie et la préservation des ressources naturelles ;
- la production d'un paysage de qualité, en s'appuyant sur la végétation existante, en prenant en compte l'impératif de biodiversité et en cherchant à instaurer des réseaux d'espaces naturels ;
- la délimitation d'îlots de petite taille (80 à 90 m.x 80 à 90 m., ramené à 60 à 80 m.x 60 à 80 m. en centre-ville), afin de favoriser une facilité des accès piétons aux bâtiments, d'accueillir une diversité de typologie et d'usages et de permettre une adaptation du projet aux évolutions des marchés immobiliers.

L'on retrouve dans ce *compendium* les éléments qui composent ce que les urbanistes du centre-ville d'Echirolles (commune de la banlieue grenobloise) appellent un schéma de structure, à savoir un tracé de l'espace public associé à des règles de découpage des îlots. Et la proximité est grande avec l'approche en termes de systèmes (de la mobilité, de la centralité, du vert) sur laquelle s'appuie par exemple le plan régulateur général de Bergame en Italie. Une convergence semble donc se dessiner par delà les frontières entre différentes approches du projet en cours dans des villes européennes de taille différente.

(3) L'établissement de liens et de connexions doit aller de pair avec la priorité donnée aux modes doux (piétons et cycles), ainsi qu'aux transports en commun, sur la voiture. Les règles d'aménagement de l'espace public doivent être reconsidérées à la lumière de cette nouvelle exigence. Le *compendium* propose des règles à respecter en ce qui concerne la réalisation des trottoirs et des pistes cyclables (qui doivent être séparés des voies de circulation automobile, lorsque la vitesse autorisée dépasse les 30 km/h), la conception des différents types de rues et le stationnement.

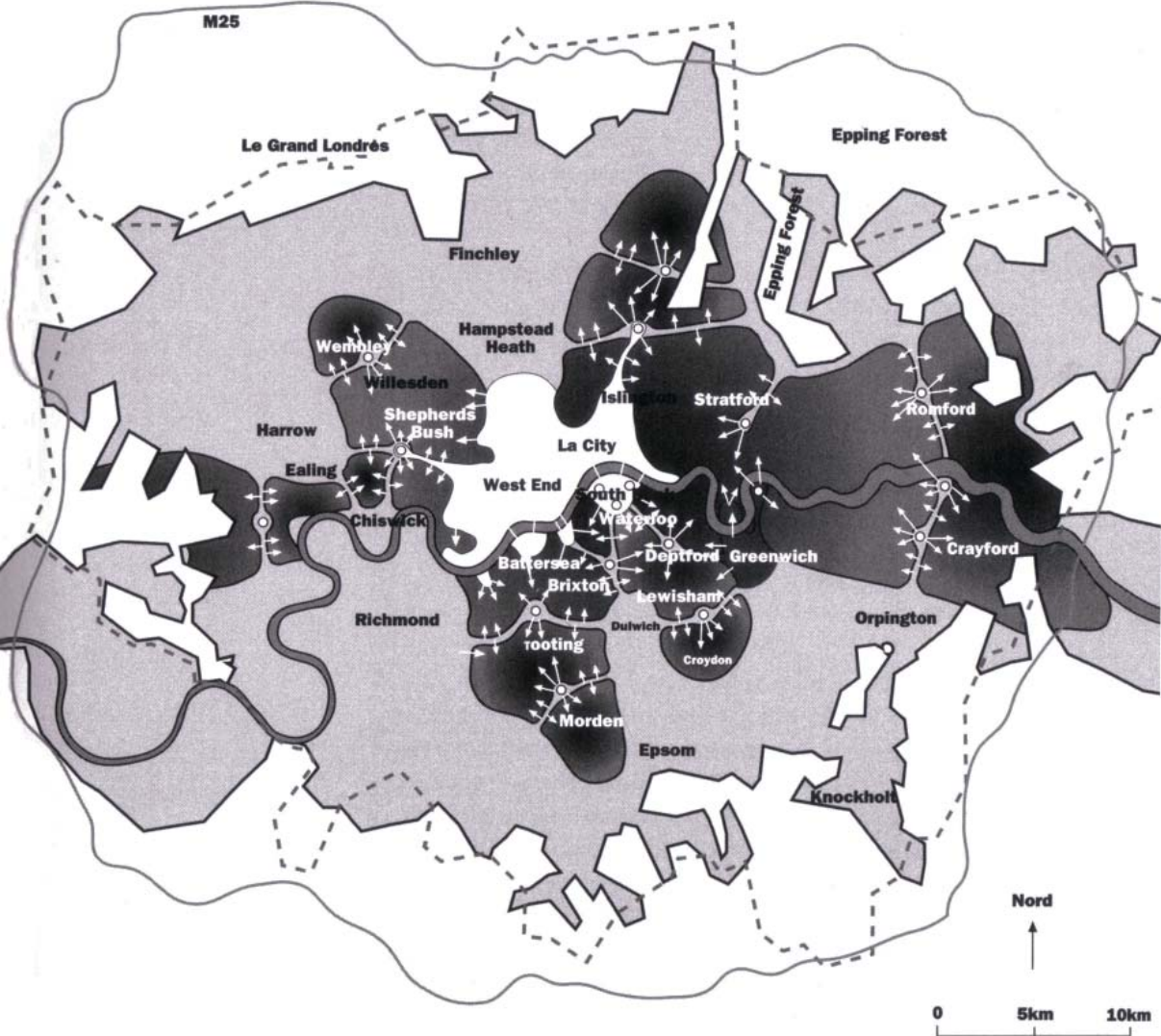
(4) L'aménagement en détail des lieux doit s'intéresser à la manière dont l'association de différentes formes construites peut déboucher sur la production d'îlots ouverts. Elle s'interroge aussi sur la façon dont l'assemblage de différents types d'îlots peut favoriser la constitution d'un véritable tissu urbain.

(5) L'organisation du processus de conception définit les principes de management du projet aux différentes étapes : constitution de groupes de *stakeholders* (« *core client team* »), désignation d'un « *project manager* » et mise au point d'un « *project brief* » ; études et consultations en vue d'une appréciation partagée du contexte ; repérage des éléments constituant la structure urbaine et proposition des éléments de projet permettant son renforcement dans le cadre de la mise au point d'un *development framework*, puis d'un *masterplan* ; établissement des plans de détail et des protocoles d'accord entre les différents intervenants.

En conclusion, l'on peut constater que le *compendium* fournit, pratiquement clés en mains, la démarche à suivre lors de l'élaboration de projets urbains à caractère opérationnel qui, en Angleterre, font le plus souvent l'objet de *masterplans*. Il est par contre moins prolix sur la manière d'envisager, en amont du projet, la planification stratégique.

RENOUVELLEMENT URBAIN ET ZONES DE PAUVRETÉ À LONDRES

source : *Des villes pour une petite planète*



6 - PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET MASTERPLAN

Dans son ouvrage, *Des villes pour une petite planète*, R. Rogers s'attarde, le temps d'un chapitre, sur Londres. Il constate qu'à la différence de ses homologues européennes engoncées dans leur rempart, Londres est une ville qui s'est développée autour d'une multitude de centres dont chacun a su préserver « *son caractère local propre, son identité visuelle et son histoire* ». Elle reste encore aujourd'hui « *un ensemble de villes et de villages distincts* »²¹, consacrant de fait le modèle polycentrique. Regrettant l'abolition du *Greater London Council* (GLC) par les conservateurs en 1986, R. Rogers établit un lien fort entre l'actuel développement anarchique de Londres et l'absence de structure métropolitaine élue en charge de la planification. Anticipant de trois ans la création de la *Greater London Authority* (GLA), il propose la mise en place d'une autorité élue, disposant d'outils de planification et responsable devant les londoniens, affirmant que seule « *une telle institution pourra offrir un cadre administratif capable de mettre en œuvre un changement positif, et de permettre à tous les citoyens de contribuer au développement du plan stratégique d'ensemble pour l'avenir de leur ville* ». Puis il précise : le plan stratégique, de rang régional, guiderait le processus de régénération urbaine de sites individuels dits d'opportunités – au préalable identifiés, localisés et inscrits dans le plan –, qu'architectes, urbanistes et autorités locales, figureraient dans le cadre d'un *masterplan*, en traduisant en règles d'organisation spatiales les recommandations du plan stratégique, et ce, dans le cadre d'un partenariat entre les différents acteurs, publics et privés, en présence. Ainsi s'articulent responsabilité publique, intérêt privé et planification : « *les besoins publics à long terme peuvent diriger l'aménagement privé, sans nuire de manière excessive à l'autonomie de l'éventuel aménageur ou architecte* ». Et R. Rogers de conclure qu'« *il est de l'intérêt public d'instaurer une qualité à long terme dans la ville ; qu'il est donc de la responsabilité publique de garantir un urbanisme cohérent* ». De cette manière, l'architecte londonien rompt définitivement avec la pratique urbanistique qui prédominait jusqu'alors, en appliquant, de concert, principe de subsidiarité et planification stratégique.

Quelques années plus tard, *Towards an Urban Renaissance*, reprend en les formalisant, l'intégralité de ces préceptes, et le maire de Londres, à la tête d'une nouvelle structure métropolitaine, se dote du *London Plan*, plan stratégique articulant objectifs régionaux et territoires à enjeux dans le cadre d'un processus de planification itératif, en tout point concordant avec le projet de R. Rogers. Il fallait un cadre spatial au projet urbain combinant à la fois échelles (du local au régional) et temporalités de la planification, et capable de figurer les principes de l'*urban design*, tout en s'accommodant des incertitudes de la prospective et de la flexibilité nécessaire à l'établissement d'une démarche partenariale.

Ce cadre c'est le *masterplan*. « *The spatial masterplan is a synthesis of the design led approach to urban development. As such, it is a fundamental ingredient in achieving an urban renaissance in English towns and cities* »²².

Contrairement aux plans de zonage en deux dimensions (qui ne définissent l'espace que selon l'usage, la densité et les infrastructures viaires qui le traversent), le *masterplan* établit un cadre tridimensionnel de l'espace bâti et du domaine public.

C'est en quelque sorte une représentation sophistiquée et visuelle de l'espace qui :

21 ROGERS R., *Des villes pour une petite planète*, op. cité p.142 et suivantes.

22 *Towards an Urban Renaissance*, op. cité, p.73.

LE MASTERPLAN VU PAR

ENGLISH PARTNERSHIPS (Agence Nationale chargée du renouvellement urbain)

"A combination of things. Firstly, a diagrammatic presentation of a development strategy for an area. the basics of a spatial representation which I think in old speak is what I would have called a masterplan but I think now it is something more, backed up with a number of other strategies, a delivery strategy and also viability [assessment]. If I am instructing consultants that is what I would ask for"

URBAN TASK FORCE

"A successful masterplan must be :

- visionary (it should raise aspirations and provide a vehicle for consensus building and implementation)
- deliverable: it should take into account likely implementation and delivery routes
- fully integrated into the land use planning system, while allowing new uses and market opportunities to exploit the full development potential of a site
- flexible, providing the basis for negotiation and dispute resolution
- the result of a participatory process, providing all the stakeholders with the means of expressing their needs and priorities
- equally applicable to rethinking the role, function and form of existing neighbourhoods as to creating new neighbourhoods."

COMMISSION FOR ARCHITECTURE AND THE BUILT ENVIRONMENT (CABE)

A spatial masterplan is a sophisticated model which :

- shows how streets, squares and open spaces of a neighbourhood are to be connected ;
- defines the height, bulk and massing of buildings ;
- sets out suggested relationships between buildings and public spaces ;
- determines the activities and uses which will take place in the area ;
- identifies the movement patterns for people on foot, or by bicycle, car or public transport, as well as looking at the needs of service and refuse vehicles ;
- sets out the basis for the provision of utilities and other infrastructural elements ;
- relates the physical form of the site to social, economic and cultural contexts and takes account of the needs of people living and working in the area
- shows ways in which new neighbourhoods can be integrated into existing communities, and built and natural environments.

- matérialise et figure l'articulation entre espaces publics et espaces bâtis ;
- montrent comment rues, squares et espaces verts d'un quartier sont connectés ;
- définit la morphologie, la taille, l'emplacement et le volume d'un bâtiment sans pour autant caractériser sa typologie ;
- maîtrise les relations entre l'espace bâti et l'espace public, afin d'éviter les « *espaces sans vie* » sources d'insécurité ;
- détermine la répartition des activités et futurs usages, dont ceux qui sont accessibles depuis la rue ;
- contrôle les réseaux de flux, la mobilité et les déplacements tous modes confondus ;
- localise le mobilier urbain et propose un traitement paysager ;
- représente l'insertion du projet de développement dans le contexte urbain et naturel qui l'environne, en soulignant les continuités et en apaisant les ruptures.

Ainsi, le recours au *masterplan* traduit en termes opérationnels le contenu du plan régional (regional guidance), sans pour autant perdre toute flexibilité puisque sa mise en œuvre permet et garantit la négociation. Un grand nombre de rapports ont d'ailleurs plaidé en faveur du *masterplan* depuis l'arrivée au pouvoir du *New Labour*. On peut citer parmi eux les travaux publiés par le ministère chargé de l'urbanisme, alors dénommé *Department for Environment, Transport and the Regions* (DTLR), l'*Urban Design Group* et la *Commission for Architecture and the Built Environment* (CABE). Des conférences et formations continues proposées aux professionnels par des organisations telles que la *Town and Country Planning Association* ont également contribué à susciter cet engouement pour le *masterplan*.

Toutefois, le *masterplan*, comme outil principal du projet urbain, tire aussi sa légitimité de deux facteurs étrangers à ce renouveau de l'action publique. Darren Bell souligne d'une part les mutations en cours au sein des économies locales et des marchés de l'immobilier ; d'autre part, il témoigne du fait que le secteur privé a appris à maîtriser le *masterplan*, à en comprendre les avantages et à en tirer des bénéfices. Ainsi, une vingtaine de *masterplans* sont produits par an entre 1999 et 2001, contre cinq à peine entre 1986 et 1998²³.

Le *masterplan* n'est pas un outil nouveau. Entre 1940 et 1970, il est très fréquemment utilisé. Baptisé « *blueprint* », il sert d'outil de la planification de villes nouvelles et de la reconstruction des centres-villes détruits. Ces documents sont « *préparés par un petit groupe d'architectes, de géomètres ou d'ingénieurs* » et visent à régir « *les dimensions politiques et morphologiques de l'urbanisation ou de projets de développement urbain ainsi que la mise en œuvre de ces projets* »²⁴. Destinataire des réalisations en tant qu'habitant ou usager, le public ne participe quasiment pas à l'élaboration des blueprints. La notion d'intérêt général, qui règne alors, guide toute décision prise par les professionnels de la ville. Il faut attendre la fin des années 1960 et la publication du rapport Skeffington²⁵ pour que la participation du public soit rendue obligatoire lors de la préparation de documents de planification. Dans les années 1970, se manifeste un mouvement de rejet des ensembles collectifs et de défense du patrimoine historique. Cette période est par ailleurs synonyme de rupture quant à l'enseignement et à la pratique de l'urbanisme : d'une approche résolument technique, on se tourne vers la géographie et les sciences sociales. Le *masterplan*, associé à cette conception technocratique de l'urbanisme, fait alors l'objet de multiples critiques.

23 BELL D. "The Emergence of Contemporary Masterplans: Property Markets and the Value of Urban Design", *Journal of Urban Design*, 2005, Vol. 10. N° 1, pp 81-110.

24 BELL D. "The Emergence of Contemporary Masterplans: Property Markets and the Value of Urban Design", op. cité, p. 84.

25 Skeffington Committee, *People and planning: Report of the Committee on Public Participation in Planning*, Londres, HMSO, 1969.

Le plan de l'architecte Terry Farrell pour les quais de Newcastle-upon-Tyne, datant des années 1990, est l'un des premiers masterplans contemporains à voir le jour. Il témoigne d'un retour à une approche centrée sur la qualité de la composition urbaine : « *The masterplan for Newcastle Quayside provides a framework of urban spaces, pedestrian activity, vehicular and service circulation, services and other civil engineering infrastructure, together with urban design guidelines for the development of individual buildings which have been built to conform to this framework. The masterplan has proved to be sufficiently robust to allow for changes over time* »²⁶. Le contenu des nouveaux masterplans s'organise autour de deux éléments :

- un *framework of urban spaces* que l'on peut rapprocher du schéma directeur des espaces publics, défendu par bon nombre des urbanistes français, ou du *progetto di suolo*, préconisé par B. Secchi dans son plan de Prato ;
- une série de recommandations, qui ont trait à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions.

C- LA PLANIFICATION TERRITORIALE DANS LE GRAND LONDRES

La flexibilité de la planification anglaise contraste nettement avec l'urbanisme réglementaire français. Les documents de planification, formulés en termes d'objectifs donnent aux collectivités et aux aménageurs une marge importante de négociation et de recours. Les décisions d'urbanisme sont prises davantage sur le respect de ces objectifs que sur le contrôle de la conformité avec des règlements. Le rôle du gouvernement central dans la planification s'exprime d'une manière différente de la France. Il assure des fonctions de prescriptions politiques fortes, exerce un rôle de recours et d'arbitrage dans les rapports entre collectivités locales et société civile, mais il exerce aussi un rôle d'animation et d'incitation au développement.

Les réformes engagées par les gouvernements se traduisent par une régionalisation de l'action publique et l'introduction de nouveaux documents de planification : les *regional guidances* en cours de remplacement par les *regional spatial strategies*. A Londres, par exemple, les *Unitary Development Plans* (UDP) doivent prendre en considération les orientations stratégiques contenues dans le *London Plan*, document élaboré et approuvé par la *Great London Authority*, instance de gouvernement métropolitain.

Les autorités locales jouent pourtant à nouveau un rôle clef dans l'aménagement et le développement. Elles conduisent l'élaboration des plans de développement et assure la coordination des interventions des différents acteurs dans les projets urbains à caractère opérationnel. L'implication de la société civile dans l'aménagement doit aussi être soulignée. Le processus d'élaboration des documents de planification donne une large place à la participation des acteurs économiques et sociaux à différents stades de la procédure. Par ailleurs, la mise en œuvre des projets se fait sur la base d'un partenariat public-privé dans lequel sont impliquées de grandes entreprises spécialisées dans le développement immobilier.

26 « *Le masterplan pour les quais de Newcastle fournit le cadre général aux espaces urbains, aux circulations piétonnes, automobiles et de desserte, aux services et autres infrastructures de génie civil, en même temps qu'il donne une ligne directrice pour la construction des bâtiments qui devront se conformer à ce cadre général. Le masterplan s'avère suffisamment solide pour se mettre d'évoluer dans le temps en fonction des nécessités* » (*"The Emergence of Contemporary Masterplans: Property Markets and the Value of Urban Design"*, op. cité).

1 - LE RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION RÉGIONALE EN GRANDE-BRETAGNE

Les grandes lignes du système réglementant le droit du sol en Angleterre remontent au *Town and Country Planning Act* de 1947. Ce texte imposa à toutes les autorités locales (les *Local Planning Authorities*) d'élaborer, pour l'ensemble de leur territoire, des *development plans* (plans d'aménagement), soumettant ainsi les terrains du territoire concerné, et non plus seulement ceux identifiés par les projets de l'autorité locale, au contrôle d'urbanisme (notamment au mécanisme du permis de construire). La réforme de 1947 a indéniablement marqué le début d'une ère nouvelle, caractérisée par la suprématie du plan. Elle est également symbolique d'une période au cours de laquelle les autorités planificatrices voient leurs compétences en urbanisme s'accroître au nom de l'intérêt général.

Depuis 1947, trois lois jalonnent l'histoire du droit de l'urbanisme anglais. La première, le *Town and Country Planning Act* (1968), instaure une nouvelle approche qui vise à distinguer les questions dites stratégiques des enjeux locaux. Le plan unique instauré en 1947 est remplacé par deux nouveaux documents. Les *structure plans*, élaborés au niveau des comtés par les *county councils*, orientent les politiques infra-régionales selon de grands axes tels l'économie, l'environnement ou les transports. Les documents graphiques n'ont pas vraiment de place dans ce type de plan; les quelques *key diagrams*, qui l'accompagnent sont délibérément trop grossiers pour permettre d'y distinguer l'occupation des sols et, de ce fait, les impacts du plan sur les propriétés privées sont réduits. Le *local plan* est pour sa part produit par la *local authority* et prend la forme d'un document écrit accompagné de cartes montrant notamment l'occupation des sols. Viennent ensuite les *Town and Country Planning Act* de 1990, révisé par le *Planning and Compensation Act* de 1991, et enfin le *Planning and Compulsory Purchase Act*²⁷ approuvé en 2004 et annoncé comme la plus grande réforme depuis le *Town and Country Planning Act* de 1947. La hiérarchie actuelle des plans résulte ainsi de cette complexe sédimentation juridique, nourrie de lois, de révisions et de réformes.

Cette hiérarchie a également été modifiée par des réformes de l'administration locale, Elle l'est ainsi dans un premier temps avec la suppression de la GLC (*Greater London Council*) en 1984-1986 par le gouvernement conservateur en place, et au cours des années 1990 du fait du remplacement dans les zones fortement urbanisées des deux échelons de districts et comtés par les *unitary authorities* (collectivités uniques). Depuis 1991, à Londres, dans les aires métropolitaines et dans certaines autres agglomérations, il n'existe qu'une structure locale : les *Boroughs* londoniens, les districts métropolitains et les autorités unitaires. Celles-ci ont en charge la mise en place d'un plan hybride, le *Unitary Development Plan* (plan d'urbanisme unique, UDP) comportant un volet stratégique énonçant les principes directeurs et un plan détaillé avec des prescriptions ponctuelles à l'instar des anciens local plans. A Londres, l'UDP est préparé par les conseils des *Boroughs* et de la *City*. Ailleurs, dans les zones rurales, le système est resté à deux niveaux : à la base, les districts, et au-dessus, des comtés. Avec le retour des travaillistes au pouvoir se pose la question de la création d'un échelon intermédiaire entre le gouvernement central et les collectivités locales (autrefois le comté) pour les régions métropolitaines et Londres. C'est ainsi qu'en 1999, au côté des *Regional Planning Conferences*, est créé l'unique gouvernement métropolitain britannique, la *Greater London Authority* (la GLA, le Grand Londres), dont l'une des attributions est l'élaboration d'une « *stratégie d'aménagement spatial* », le *London plan*.

²⁷ La réforme de 2004 vise à une refonte en profondeur de l'administration locale et régionale ainsi qu'à une réforme des instruments d'urbanisme et de planification territoriale. Toutefois, pendant la période de transition (jusqu'en 2008-2009) le *Town and Country Planning Act* de 1990 (ainsi que les révisions qui s'en suivent) est la loi cadre pour l'urbanisme en Angleterre et au pays de Galles qui reste en vigueur.

1.1 - DU PLAN AU PROJET...

Lorsque, dans les années 1980, le niveau de planification « *stratégique* »²⁸ est délaissé outre-Manche, c'est parce qu'il est remplacé par le « *projet* ». Face à l'urgence de renouveler un tissu urbain marqué par le déclin industriel, les politiques de la ville privilégient des interventions à l'échelle locale, ciblées et pragmatiques, dont la dimension économique est à clairement affichée. Le *Welfare State*, en crise, ne peut prétendre remplir ses fonctions jusqu'alors incontestées - entreprendre, gérer et réguler le développement urbain dans l'intérêt général. Omniprésent depuis les années 1940, l'objectif de péréquation se voit ainsi remplacé par des politiques de *glocalization*, en d'autres termes la re-concentration des atouts socioéconomiques du pays dans les zones urbaines et industrielles les plus compétitives.

Les années 1980 restent, pour l'urbanisme anglais, symboliques d'un rejet de la planification en tant que discipline. Pour Margaret Thatcher en effet, les longs processus techniques et administratifs qui lui sont étroitement liés sont en grande partie responsables de l'incapacité des pouvoirs publics à remédier aux maux urbains de l'époque. Bon nombre de mesures prises par les gouvernements conservateurs vise à réduire le poids du fardeau (*burden*) bureaucratique et se sont traduites en pratique par l'abolition de gouvernements métropolitains en 1986 ou encore à l'élaboration d'outils tels les *Enterprise Zones* qui permettaient à un promoteur de se soustraire à un certain nombre d'obstacles légaux et financiers traditionnellement liés à l'obtention d'un permis de construire pour de gros projets, notamment des centres commerciaux de périphérie. L'érosion du secteur public, conséquence des reconfigurations territoriales entreprises par Margaret Thatcher dès le début des années 1980, reste déterminante dans l'appréhension des politiques publiques britanniques contemporaines : si l'on assiste aujourd'hui à un retour du secteur public dans les processus de planification, force est de constater que la gouvernance territoriale actuelle arbore l'héritage des réformes conservatrices passées.

1.2- LA RENAISSANCE URBAINE : UN NOUVEAU RÔLE POUR LES URBANISTES MUNICIPAUX ?

Dans le discours du *New Labour*, au pouvoir depuis 1997, communauté et ville durable se confondent. Dans le monde anglo-saxon le renforcement des initiatives communautaires s'accompagne des partenariats public-privé et d'un appel aux mécanismes du marché. Ainsi, au-delà du souci de subsidiarité, les projets de ville durable s'inscrivent dans la relance de l'économie par le réaménagement d'espaces durablement attractifs et se donnent pour mission de renforcer le sens de la communauté, de la régénérer : « *la communauté, pense-t-on, favorise l'expression des sociabilités et l'apaisement des tensions inter-ethniques ou intergénérationnelles, via le sentiment d'appartenance locale et les bonnes relations de voisinage. L'attachement ou l'identification au quartier est supposée endiguer le vandalisme et la dégradation de l'environnement local. La communauté est donc le niveau par excellence de la sensibilisation et de l'éducation à l'environnement. C'est le lieu d'une responsabilisation possible face aux enjeux écologiques et d'une prise en charge des problèmes par les populations elles-mêmes* »²⁹.

En Grande Bretagne, cette approche communautaire, contrepartie historique d'une planification urbaine plus soucieuse de mobiliser l'investissement privé que public et d'une

28 Par « *stratégique* », il faut entendre l'échelle située entre niveau national et local.

29 Emelianoff C., « Les villes européennes face au développement durable : une floraison d'initiatives sur fond de désengagement politique », in *Les cahiers du PROSES*, 2004, N°8.

centralisation politique limitant les marges d'action des collectivités locales, s'accompagne d'un désengagement de la puissance publique et d'une déresponsabilisation concomitante. Mais, paradoxalement, elle déploie un bel interstice idéologique autour de la responsabilisation locale dont les autorités municipales ont su se saisir afin de recouvrer leur légitimité en matière de développement urbain. Le développement durable, pris dans son sens politique, nourrit ainsi l'espoir d'un élargissement des pouvoirs locaux.

Soucieux de valoriser le caractère durable de l'approche communautaire, ses bienfaits sociétaux et surtout de maintenir la légitimité qu'il confère au désengagement de la puissance publique, le rapport de l'UTF souligne le rôle incontournable des collectivités locales dans la fabrication de la ville. Aussi, suivant la philosophie de la Troisième Voie d'Anthony Giddens, l'UTF insiste sur le fait que les municipalités doivent retrouver leur rôle de coordinatrices qu'elles avaient perdu : *"We have to manage our urban areas more effectively and respond to the special needs of council estates and other deprived neighbourhoods. To achieve this, we should: strengthen the strategic management and enforcement roles of local authorities over the whole of the urban environment"*³⁰.

Sous la tutelle des municipalités, le secteur public devient « *manager urbain* » : *"Local authorities and their partners should be given more freedom to target long term resources on areas in need of regeneration. Public investment should be used to lever larger amounts of institutional investment into the process of regenerating our towns and cities. To achieve this, we should: introduce Urban Priority Areas where regeneration can be undertaken by dedicated companies, assisted by streamlined planning decisions, easier land acquisition, tax incentives and additional resources"*³¹.

1.3 - UN RETOUR DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE ?

Publiées au niveau national, les principales sources officielles qui guident les urbanistes et aménageurs lors de la production de documents de planification ont depuis toujours souffert de la mission qui leur a été conférée : proposer aux neuf régions (diverses) du pays un cadre (unique) pour leurs politiques et projets. Progressivement remplacés par les *Planning Policy Statements* (PPS), les *Planning Policy Guidance Notes* (PPG), dont le contenu tendait à manquer de précision, ont fait l'objet de nombreuses interprétations au niveau local en l'absence d'une échelle de planification intermédiaire. C'est donc sans grande surprise que, dès son arrivée au pouvoir, Tony Blair entreprend une importante réforme: instaurer en Angleterre un niveau régional de gouvernement pour combler le « *strategic vacuum* » hérité des conservateurs et rendre à cette échelon son rôle stratégique.

Dès 1999, chacune des neuf régions anglaises fut dotée d'une agence de développement régional, ou *Regional Development Agency* (RDA)³² – des organismes typiques des *Quangos*³³ anglais. Leurs comités de direction, principalement composés de personnes issues du secteur privé, comptent toutefois des représentants des autorités locales et du secteur associatif.

30 « *Nous avons à manager nos zones urbaines de manière plus efficace et avons à répondre aux besoins spécifiques des quartiers d'habitat social et autres territoires à la dérive. Pour atteindre ces buts nous devrions renforcer le management stratégique et faire valoir le rôle des collectivités locales sur l'ensemble de l'environnement urbain* ». (URBAN TASK FORCE, 1999).

31 « *Les collectivités locales et leurs partenaires devraient se voir attribuer plus de liberté pour mettre en œuvre les ressources à long terme nécessaires aux zones à renouveler. L'investissement public devrait être utilisé pour faire lever sur de plus larges investissements institutionnels dans le mécanisme de régénération de nos villes. Pour atteindre cet objectif, nous devrions créer des Urban Priority Areas (Zones urbaines prioritaires) là où le renouvellement urbain peut être pris en charge par des entreprises spécialisées dans ces missions avec l'aide de procédures adaptées de planification, d'acquisitions simplifiées du foncier et d'incitations financières en terme d'impôt et de crédits* ». (UTF, 1999).

32 La proposition de créer de tels organismes a été annoncée dès 1997 dans un document officiel intitulé « *Building Partnerships for Prosperity* » (1997)

33 *Quasi Non Governmental Organisations*. L'on en dénombre environ cinq mille en Angleterre à l'heure actuelle.

En l'absence d'un gouvernement régional élu dans les régions anglaises, ces comités de direction sont invités à rendre compte de leurs activités et propositions aux assemblées régionales. Leur vocation, principalement économique, s'est progressivement vue complétée par de nombreuses missions dans le cadre des nouvelles politiques régionales. Ces organismes doivent avant tout assurer la promotion d'un « *développement économique durable* » : leurs objectifs sont en priorité l'amélioration des performances économiques de chacune des régions et la réduction des disparités économiques et sociales au sein de régions mais également entre régions.

Suite à la réforme de 2004, les aménageurs disposent aujourd'hui de nouveaux outils de planification territoriale, mis en place par le biais du *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004). Avant cette réforme, le ministère chargé de l'urbanisme et de l'aménagement édictait des guides qui indiquaient aux autorités locales d'urbanisme comment la loi devait être appliquée. Des guides nationaux d'urbanisme et sectorielles (*Government Planning Policy Guidance Notes*, PPG) étaient complétées par des guides régionaux d'urbanisme (*Regional Planning Guidance Notes*, RPG) toutes destinées à des zones géographiques déterminées. A Londres, elles étaient complétées par le *London Plan* – depuis son approbation en Avril 2004 (anciennement le RPG 3). C'est quelque part le retour des plans en cascade selon une chaîne de compatibilité du local au national que Margaret Thatcher avait supprimé au profit d'une démarche de projet pilotée par le gouvernement central. Aussi, s'instaure à Londres une relation de compatibilité entre les UDP élaborés par les *Boroughs* et le *London Plan*.

Depuis 2004, les *Regional Spatial Strategies* (RSS), qui remplacent progressivement les anciens *Regional Planning Guidance* (RPG) et les *County structure plans*, ont pour but de cadrer les urbanistes et aménageurs lors de la production de plans aux échelles infra-régionales. Sévèrement critiqués pour leur manque de clarté et de spécificité régionale, les *Regional Planning Guidance* laissent ainsi leur place à des documents se réclamant d'une approche plus spatialisée et englobante (*comprehensive planning*, qui tient compte des aspects économiques, sociaux, environnementaux du développement). Sur le plan juridique, les *Regional Spatial Strategies* diffèrent radicalement des *Regional Planning Guidance* puisqu'ils se voient dotés du statut de plan, et non de « guide » sans véritable valeur juridique. Dans ce nouveau cadre, le contenu des *Regional Spatial Strategies*, qui s'annonce naturellement plus détaillé que celui des *Regional Planning Guidance*, donnera plus de poids à l'échelle régionale de planification puisqu'il devient, de par son statut de plan, un critère principal lors de l'appréciation d'une demande de permis de construire au niveau local.

A travers l'instauration de ce nouveau type de plan, c'est bien un renouveau de la planification territoriale que le gouvernement *New Labour* affiche sur fond de durabilité. Au-delà et implicitement, la nature réglementaire des *Regional Spatial Strategies* marque une réelle rupture avec les *Regional Planning Guidance*. L'échelle stratégique a troqué ses guides qui suscitaient tant d'interprétations et de débats pour des plans jusqu'alors réservés aux comités et aux municipalités.

Notons enfin que l'échelle locale a également été réformée dans le cadre du *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004. Les anciens plans d'urbanisme ont à cette occasion été remplacé par un « *portefeuille* » de documents, reflétant la pléthore de stratégies et plans disponibles à l'échelle régionale. Comme le souligne Booth, cette multiplication des documents d'urbanisme locaux ne fait que mettre en exergue la contradiction inhérente

TABLEAU DE SYNTHÈSE DES ACTIONS 1 ET 2 DU LONDON PLAN

source : *London Plan*, pp. 6-11

I. Vision du Maire (<i>Mayor's vision</i>)	
<p>Faire de Londres une ville globale et durable en intervenant sur trois fronts complémentaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un développement économique fort et diversifié - la cohésion sociale - le respect de l'environnement et un meilleur usage des ressources 	
II. Objectifs du Maire (<i>Mayor's objectives</i>)	III. Orientations (<i>Key policy directions</i>)
<p>1. Réguler l'étalement urbain de Londres afin de préserver la ceinture verte et les espaces ouverts</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Make the most sustainable and efficient use of space in London and encourage intensification and growth in areas of need and opportunity.</i> • <i>Achieve an urban renaissance through higher density and intensification in line with public transport capacity, leading to a high quality, compact city, building upon London's existing urban quality and sense of place.</i> • <i>Enable the centre of London and the main Opportunity Areas for development to intensify and to accommodate much of the growth in jobs.</i> • Make East London the priority area for new development, regeneration and investment, introducing a new scale and quality of development. • <i>Promote London's polycentric development and a stronger and wider role for town centres, to meet the full range of local needs (including shopping, leisure, housing, local services and jobs) and to strengthen their sense of identity.</i> • <i>Foster sustainable and mutually beneficial relationships with neighbouring regions.</i> • <i>Prioritise Areas for Regeneration, in which spatial, economic and social services should be better co-ordinated and the objectives of the neighbourhood renewal programme promoted.</i> • <i>Improve suburban areas through better access, more co-ordinated services and measures to enhance sustainability.</i> • <i>Protect and improve the green belt, Metropolitan Open Land, other designated open spaces and the Blue Ribbon Network.</i>
<p>2. Faire de Londres une ville plus vivable offrant une meilleure qualité de vie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Improve the quality of Londoners' lives and the environment through better designed buildings and public spaces.</i> • <i>Achieve targets for new housing, including affordable housing, that will cater for the needs of London's existing and future population and give more people who need it access to homes they can afford.</i> • <i>Address the differing needs of London's diverse population.</i> • <i>Promote public safety, including design measures that improve safety in buildings and the public realm.</i> • <i>Create a cleaner, healthier and more attractive environment in all parts of London from the suburbs to the centre.</i> • <i>Improve, by working with partners, including the community and voluntary sectors, the availability of quality local services particularly education and health.</i> • <i>Provide the spatial framework for the Mayor's Culture Strategy and enhance the cultural assets of London, encourage development of new facilities in new areas, building upon racial and cultural differences that reinforce London's diversity.</i>

d'un système visant à simplifier le système tout en permettant aux populations de participer de manière accrue : « *faire participer des gens dans les processus décisionnels suppose des délais prolongés ; le nombre de documents proposés par la loi ne va pas dans le sens de la simplification* »³⁴.

Sous le nouveau régime, les *Local Development Schemes*, qui doivent être préparés par les autorités locales, sont composés par l'ensemble des documents que la collectivité locale a élaborés ou qui sont en cours d'élaboration pour définir la politique en matière d'utilisation des sols de son territoire. Le LDS comporte deux éléments clefs.

- Les *local development documents* exposent les politiques de l'autorité locale en ce qui concerne l'aménagement et l'utilisation des terrains du territoire. La forme que prend cette expression n'est pas forcément celle d'un plan.
- Le *statement of community involvement* présentent les façons dont les populations locales seront impliquées dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre de la planification. S'y ajoute un rapport annuel, dont l'objectif n'est autre que celui d'évaluer les politiques mises en œuvre. Les autres documents illustrés sur le diagramme sont pour leur part optionnels. Avec les LDS, le SCI forme le *Local Development Framework*, en d'autres termes le cadre qui guidera le développement futur d'une zone locale.

2 - LE LONDON PLAN

Londres est aujourd'hui l'une des rares métropoles européennes dotée d'un gouvernement élu au suffrage universel direct. Après quinze années de mise sous tutelle par l'État, le «*Grand Londres* » a, en effet, retrouvé en 2000 une municipalité : la *Greater London Authority* (GLA), disposant d'une compétence d'aménagement sur l'ensemble de son agglomération qui s'exprime dans ses dimensions stratégiques et spatiales au travers du *London Plan*.

2.1 - LE GRAND LONDRES : STRUCTURES ET COMPÉTENCES

La capitale britannique a toujours joui d'un statut à part. Dès 1963, elle bénéficie d'une structure de gouvernement métropolitain, le *Greater London County Council*, devançant de dix ans la création des comtés métropolitains dans les autres principales agglomérations du pays. La décision du gouvernement travailliste de créer, en 1999, une structure coiffant le Grand Londres et de réformer son mode de gouvernement se place dans le droit fil de l'histoire de la capitale.

Le territoire du Grand Londres qui est celui de l'ancien *Greater London County Council* (GLC) comprend 7.5 millions d'habitants répartis dans 32 *Boroughs* et la *City*. C'est ce territoire qu'administre depuis juillet 2000 la *Greater London Authority* (GLA) qui fait suite au GLC, aboli en 1986 par le gouvernement conservateur de l'époque.

³⁴ BOOTH P, « L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande Bretagne en 2004. L'entrée en vigueur du *Planning and Compulsory Purchase Act* », in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Paris, Editions du Moniteur, 2005, p. 213.

TABLEAU DE SYNTHÈSE DES ACTIONS 3 ET 4 DU LONDON PLAN

source : *London Plan*, pp.6 -11

<p>3. Faire de Londres une ville prospère en diversifiant et en renforçant son développement économique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Provide the spatial framework for London's economic growth and regeneration to realise the Mayor's Economic Development Strategy.</i> • <i>Create and maintain an adequate infrastructural base for London's financial and business services sector, as its chief engine of economic growth and jobs creation.</i> • <i>Enhance London's world, European and national role through attracting industries and tourism, improving strategic transport links, collaborating with other world cities, European and regional neighbours.</i> • <i>Create incentives and opportunities to stimulate the supply of suitable floor space in the right locations to accommodate economic growth.</i> • Strengthen the diversity of London's economy, provide for small and ethnic minority businesses and encourage local enterprise, including social enterprise, throughout London. • <i>Release employment land that is no longer needed in its current use for new uses.</i> • <i>Support emerging dynamic sectors of growth and innovation, such as green and creative industries, and encourage information technology and research, and the development of business intelligence in London.</i> • <i>Provide the relevant training, transport accessibility and support to allow Londoners to compete successfully for jobs in London.</i> • <i>Sustain and promote the rapid expansion of leisure and cultural industries that are both key to London's economy and are the most rapidly expanding sectors of its population's expenditure.</i>
<p>4. Promouvoir la cohésion sociale en luttant contre la paupérisation et les discriminations</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Tackle unemployment by increasing access to high quality jobs through training, advice and other support, particularly for those women and young people and minority ethnic groups most in need.</i> • <i>Tackle concentrations of deprivation with the aim of ensuring that no one is seriously disadvantaged by where they live within 10-20 years.</i> • <i>Tackle homelessness.</i> • <i>Tackle discrimination, building on the economic and cultural strengths of London's diversity and building a London that is more accessible to disabled people.</i> • <i>Provide a framework for the spatial policies and decisions of learning, health, safety and other key social and community services.</i> • <i>Ensure that local communities benefit from economic growth and are engaged in the development process.</i>

La GLA est une institution composée de deux structures : la mairie de Londres dirigée par le maire et l'Assemblée de Londres (*London Assembly*)³⁵. Tandis que le maire représente l'exécutif, l'assemblée exerce un rôle de contrôle (*scrutiny*) sur la mairie.

La GLA dispose d'une administration plus réduite que celle de son prédécesseur le GLC. En effet, elle emploie un personnel d'environ 600 personnes contre plusieurs dizaines de milliers pour le GLC. Par ailleurs, elle ne dispose pas de fiscalité propre et ses compétences sont moins importantes³⁶. En dépit de sa volonté décentralisatrice, le gouvernement du Royaume-Uni n'a délibérément pas transféré à la GLA des compétences aussi essentielles que le financement du logement (assuré par la *Housing Corporation* générant 878 millions d'Euros de crédit pour le Grand Londres), la gestion des investissements ferroviaires (assuré par la *Strategic Rail Strategy*) ni celle des hôpitaux, ce qui limite considérablement son pouvoir et son autonomie. L'absence de majorité rend cette collectivité plus faible encore aujourd'hui. Pour autant, la personnalité du maire et sa stratégie en font une structure politiquement forte bien que fonctionnellement faible. Outre les compétences de gestion directement rattachées à la GLA, la loi stipule que le maire est responsable au niveau métropolitain de la police, de la lutte contre l'incendie et les catastrophes, de la planification des transports, de l'aménagement et des grands projets urbains, du développement économique, de la politique de la ville et du logement, et enfin de la culture et de l'environnement³⁷.

Ces politiques, dont la GLA ne maîtrise pas les financements, sont traduites dans des plans sectoriels qui doivent trouver une cohérence spatiale et stratégique au travers de la *Spatial Development Strategy*, dite «*London Plan*». Approuvé en février 2004, au terme de trois années et demie d'études et de procédures, le *London Plan* quantifie et localise les objectifs de logement et d'emploi qui devraient permettre au Grand Londres de retrouver vers 2016 une population proche de celle qu'il avait avant la deuxième guerre mondiale (soit plus de huit millions d'habitants), tout en créant plus de 600 000 emplois.

2.2 - LE LONDON PLAN, UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE PLAN ?

Le *London Plan*, par sa nature et son contenu, est novateur. En conjuguant approche stratégique et spatialisée, il positionne le Grand Londres dans son environnement régional (Sud-Est de l'Angleterre) et européen. C'est à la fois une force de proposition, un support de discussion et un cadre de référence en matière de développement économique, environnemental et social, destiné aux autorités locales en prévision de projets et de négociations futurs avec les

35 Le maire de Londres est élu au suffrage universel direct à un tour selon le système du vote préférentiel (supplementary vote) par lequel l'électeur peut sélectionner deux candidats en les hiérarchisant (premier choix et éventuellement second choix). Son mandat, renouvelable sans limite, est de 4 ans. Depuis le 4 mai 2000, il s'agit de Ken Livingstone, une figure charismatique de l'ex-GLC. L'Assemblée, quant à elle, comprend 25 membres élus en même temps que le maire. Ceux-ci sont élus de deux manières différentes. 14 membres sont élus par circonscription et 11 le sont au niveau de l'ensemble du territoire londonien. Le scrutin utilisé est celui du vote additionnel (l'électeur peut choisir deux candidats, un pour sa circonscription et un autre au niveau du Grand Londres). L'Assemblée est consultée par le Maire sur l'ensemble des stratégies qu'il propose. Elle vote, amende ou rejette le budget présenté par le maire.

36 La GLA gère un budget de 7,4 milliards d'euros financés à 90% par des transferts du gouvernement central (les 10% restant provenant d'une taxe municipale assise sur la propriété). La moitié du budget de la GLA est affectée aux services de police et un tiers au financement des transports. Le gouvernement refusant d'augmenter sa dotation ou de laisser la GLA percevoir de nouvelles taxes, toute nouvelle dépense doit être compensée par une économie proportionnelle.

37 Pour remplir ces fonctions, elle dispose de services techniques et administratifs centraux, et de quatre organismes métropolitains (formant le GLA Group) dont les principaux responsables sont nommés par le maire et/ou l'Assemblée. Il s'agit des structures suivantes :
- le Transport for London (TfL) qui est le principal exploitant des bus londoniens et qui exploitera le réseau de métro une fois celui-ci transféré par l'Etat ;
- la London Development Agency (LDA) qui est l'organe de promotion du développement économique et de la régénération urbaine du Grand Londres ;
- la Metropolitan Police Authority (MPA) en charge des services de polices ;
- la London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA) pour la lutte contre les incendies et les catastrophes.

TABLEAU DE SYNTHÈSE DES ACTIONS 5 ET 6 DU LONDON PLAN

source : *London Plan*, pp. 6-11

<p>5. Améliorer l'accessibilité de Londres</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Provide the spatial framework for the development of London's transport system to ensure that development supports the Mayor's Transport Strategy.</i> • <i>Improve and expand London's public transport through increased and phased investment in services and infrastructure.</i> • <i>Minimise the need to travel and the growth of journey lengths.</i> • <i>Improve international, national and regional transport access to London, including airports and ports.</i> • <i>Integrate development with public transport to ensure that there is a proper fit between development and the capacity of the public transport network to service it over the period on the plan, taking appropriate opportunities to intensify the use of land where current or future transport capacity allows and to connect Londoners to employment opportunities.</i> • <i>Tackle congestion through levels of restraint of car use appropriate to different parts of London and the provision of alternatives, including the improvement of access on foot and cycling and better and safer facilities for pedestrians and cyclists.</i> • <i>Improve the sustainable movement of freight within and around London, making more use of water and rail.</i>
<p>6. Faire de Londres une ville plus attractive, plus verte au moyen d'un urbanisme plus cohérent</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Provide the spatial framework to achieve better use of resources and improvements to the environment in support of the Mayor's environmental strategies.</i> • <i>Promote a range of actions to achieve the wider environmental sustainability of a growing London, including radical improvements in the use of energy, the treatment of waste, the reduction of noise pollution, the improvement of air quality and the promotion of biodiversity.</i> • <i>Address issues of climate change and ensure that the environmental impact of a growing London does not contribute to global warming.</i> • <i>Deal with flood risk and water resource issues at an early stage, especially in the Thames Gateway region.</i> • <i>Encourage and support the development of green industries.</i> • <i>Make the fullest and most sustainable use of resources including land, water, energy and construction materials.</i> • <i>Protect and enhance the quality of the townscape, through historic conservation and enhancing the public realm, open spaces and waterways, and create new resources, recognising their increased importance in a compact city.</i> • <i>Enhance world class heritage assets, including World Heritage Sites and Royal Parks.</i> • <i>Achieve the highest quality of urban design, including for high buildings and the management of strategic views in London.</i> • <i>Re-use buildings and brownfield sites, rather than developing on green space.</i> • <i>Enhance the use and environment of the Thames and the Blue Ribbon Network.</i> • <i>Protect, enhance and create green open spaces.</i>

partenaires des secteurs public et privé, les associations et les communautés (de résidents, ethniques et économiques). Le texte introductif du maire, « *my vision for London* », donne le ton du document : « *With the basic strategy now in place, implementation through partnership becomes the key* ». Le *London Plan* y apparaît comme le fruit d'une démarche processuelle et réflexive. Le maire évoque les différentes consultations publiques qui, depuis 2001, ont ponctué l'élaboration du plan et soutient l'idée d'un apprentissage en commun³⁸. Avec différentes catégories d'acteurs (professionnels, universitaires, consultants et représentants d'associations) ont été identifiés les problèmes à résoudre ; sur cette base, des diagnostics partagés ont pu être construits et ont permis de dégager des priorités et des orientations acceptables par le plus grand nombre.

Le *London Plan* relève en partie d'une volonté de transparence. Il rend explicite les choix fondamentaux du Maire et apporte un cadre stratégique à l'utilisation future des sols, leur gestion et leur développement. Ainsi, sa vision se décline-t-elle en six objectifs établis en référence à un horizon de 15 à 20 ans. A chaque objectif correspond un éventail de *key policy directions*, des orientations agrémentant plus spécifiquement son projet politique. Le *London Plan* intègre les dimensions physique et géographique des autres documents stratégiques émanant du maire et ayant un caractère sectoriel³⁹, et ne s'arrête pas à l'étalage de leur contenu. Il expose les modalités de leur mise en œuvre, de leur financement et accorde une large place au changement tout au long des six chapitres qui le structurent :

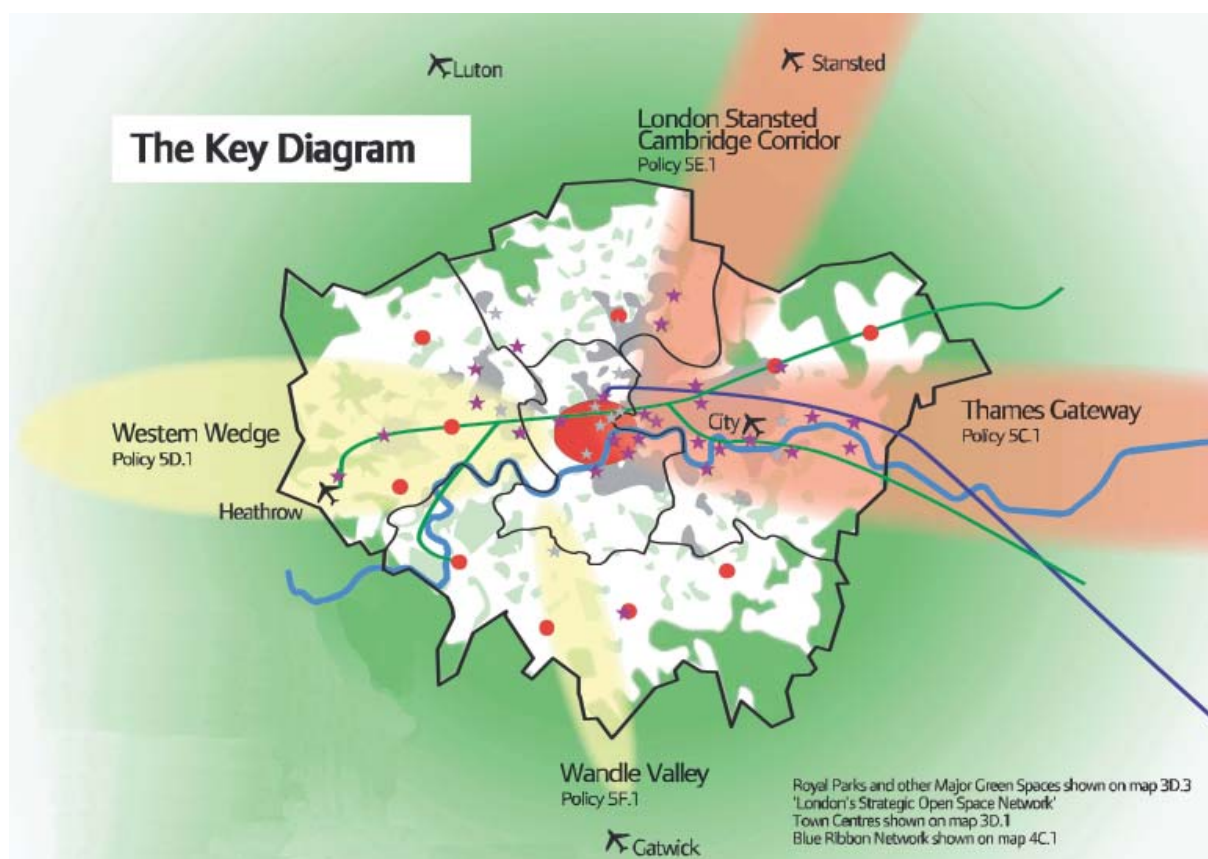
- La place de Londres aux échelles nationales et internationales (*Positioning London*) et les facteurs de changement (*Forces driving change in London*) : prospective démographique, économique, technologique, sociétale, positionnement international, européen, national et régional.
- La vision d'ensemble de la stratégie de développement du Grand Londres (*the Broad development strategy*) : son caractère durable et territorialisée y est exposé ainsi que les grands espaces d'enjeux (*London's sub-regions*).
- Les politiques thématiques (*Thematics policies*) : vivre, travailler, se déplacer, se divertir, s'aérer).
- Les politiques transversales (*Cross-cutting policies*) : environnement, composition et paysage urbains, patrimoine bâti, développement durable, santé publique, égalité des chances.
- Une présentation détaillée des *London's sub-regions* et de leur importance stratégique (Le Grand Londres est divisé en 5 *sub-regions* : le centre, le nord, le sud, l'est et l'ouest).
- Les instruments de mise en œuvre (*Implementing the London Plan*) : financement, partenariat, mécanismes juridiques ou fiscaux, calendrier de réalisation des grandes infrastructures.

38 Le *London Plan* a été mis en chantier peu après la création de la GLA. En mai 2001 paraît un « livre blanc » qui synthétise les contributions d'une vingtaine de groupes de travail (scénarios de croissance démographique, silhouette urbaine de Londres, ratios de parkings, marché des bureaux, etc.) Ce document esquisse déjà les politiques et projets spécifiques proposés par le Maire. Après une consultation très large, tant de la population que des personnes publiques associées, il est ressorti : un consensus général autour d'une nécessaire réponse à apporter aux problèmes majeurs de la capitale (logement social, renouvellement des quartiers défavorisés et des transports en commun) ; de nombreuses critiques à l'encontre des hypothèses de croissance utilisées, de la concentration des projets de développement sur le centre de Londres au détriment de sa périphérie, de l'utilité du péage urbain, et de la capacité de la GLA à mettre en œuvre ces programmes dans le délai annoncé. L'ensemble de ces observations ont fait l'objet d'un rapport de synthèse. En 2002 paraissait une version provisoire du *London Plan*, elle aussi soumise à une consultation publique, entre juillet et septembre de la même année. L'actuelle et définitive version fait la synthèse des différentes observations en apportant des réponses précises. Son approbation en février 2004 a fait l'objet d'une procédure d'*Examination in public* devant un panel d'experts nommés par le secrétaire d'Etat.

39 Entre les années 2002 et 2003, avant la parution du *London Plan*, la GLA a rendu public un certain nombre de stratégies couvrant des domaines prioritaires sur lesquels le maire a compétence. Elles s'apparentent à des plans sectoriels (tels le Plan vert, le Plan de déplacements urbains, le Plan régional pour la qualité de l'air, etc.) bien qu'elles aient un caractère relativement éphémères. Il est en effet prévu qu'elles soient régulièrement mises à jour (en général après chaque élection).

LE KEY DIAGRAM

source : London Plan



Légende commentée du Key Diagram

- 1. Opportunity areas**
Il s'agit de sites offrant d'importantes réserves foncières (généralement des friches industrielles, portuaires ou ferroviaires) qui accueilleront un grand nombre de logements, d'activités ainsi que les équipements publics et commerciaux nécessaires à une organisation urbaine compacte et polycentrique. Ils disposent en outre d'une bonne desserte en transport en commun existants ou projetés.
- 2. Areas for intensification**
Ce sont des sites n'ayant pas le même potentiel de re-développement en raison du manque de foncier mobilisable, mais présentant un intérêt particulier du fait de leur bonne desserte par les transports en commun existants ou projetés à court terme.
- 3. Areas for regeneration**
Ce sont les secteurs parmi les plus déshérités de Londres qui devraient, à terme, concentrer les énergies dans le cadre, notamment, des Neighborhood Renewal Strategies (support au développement économique et social). Ils sont identifiés sur la base du London Deprivation Index : un indice intégrant des critères de revenu, de chômage, de dépendance, de formation, de santé et de logement recensant les familles en situation de précarité.
- 4. Town centres**
Il s'agit des principales centralités existantes, positionnées sur les grands nœuds routiers et ferroviaires. Elles ont vocation à renforcer leurs activités commerciales et de loisir et sont un des supports du développement polycentrique du Grand Londres.
- 5. Strategic open spaces**
Cet ensemble regroupe les espaces verts d'intérêt métropolitain (Metropolitan Open Lands), des terres agricoles et des bois faisant partie de la ceinture verte (Green belt) ou des parcs régionaux, mais aussi des rivières, canaux et plans d'eau innervant le Grand Londres (Blue Ribbon Network). Dans les deux cas, le London Plan met en avant la notion de réseau et encourage les boroughs à réaliser des liaisons fonctionnelles ou physiques entre ces espaces (coulées vertes).

Le *London Plan* se réfère explicitement au *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire* (SDEC) dans ses grands principes : répartition polycentrique et équilibrée des fonctions, accès équitable aux infrastructures, aux équipements publics et collectif, et aux ressources. Il préconise de concentrer les moyens de la GLA et de ses partenaires, publics ou privés, sur les actions et objectifs suivants :

- Relance de la construction de logements : 30 000 unités par an au minimum devront être construites (dont la moitié à caractère social) dans le cadre d'une densification des secteurs les mieux desservis par les transports en commun⁴⁰.
- Relance de la construction et de la modernisation du parc de bureaux et d'hôtels : 8 millions de m² de bureaux et 36 000 chambres d'hôtel devront être livrés d'ici à 2016, dans le cadre d'une reconversion en priorité de sites et de locaux industriels.
- Développement du système de transport : augmenter de 50% la capacité du réseau ferré de transport en commun et de 40% celle du réseau de bus ; développer les réseaux de circulations douces ; et enfin, réduire de 15% la circulation automobile dans les dix prochaines années dans la zone centrale en introduisant un péage urbain.
- Amélioration du cadre de vie : les espaces verts existants seront strictement protégés (en particulier dans la ceinture verte que les deux régions périphériques souhaiteraient empiéter afin d'urbaniser les zones de contact avec le Grand Londres), de même que les couloirs visuels et les silhouettes urbaines.
- Promotion du développement et du renforcement des centres-ville (ceux des *Boroughs*) par l'implantation de nouveaux équipements et services.

Contrairement aux précédents schémas d'aménagement régionaux, qui ont planifié la croissance de la capitale et son desserrement, le *London plan* prend clairement position pour le renouvellement urbain de la zone centrale du Grand Londres, la densité et la compacité. L'objectif du maire est d'utiliser le dynamisme de l'économie londonienne pour régénérer les quartiers les plus touchés par la désindustrialisation. Cette « *renaissance urbaine* » exigera un effort de reconstruction sans précédent. Elle nécessitera aussi, de ce fait, une augmentation de la densité des constructions et un changement radical de leur conception, mais surtout des investissements massifs dans la modernisation et l'extension du réseau de transport en commun.

A la suite d'études de capacité, les objectifs quantitatifs du *London Plan* ont été répartis par *Boroughs* puis récapitulés par sous-secteurs cohérents sur le plan des enjeux de planification (voir la carte ci-contre). Ainsi, la *East London sub-region* (dont la *City*, les *Docklands* et la péninsule de Greenwich font partie) et la *Central London sub-region* devraient concentrer respectivement 40 et 37% des nouveaux emplois prévus d'ici 2016.

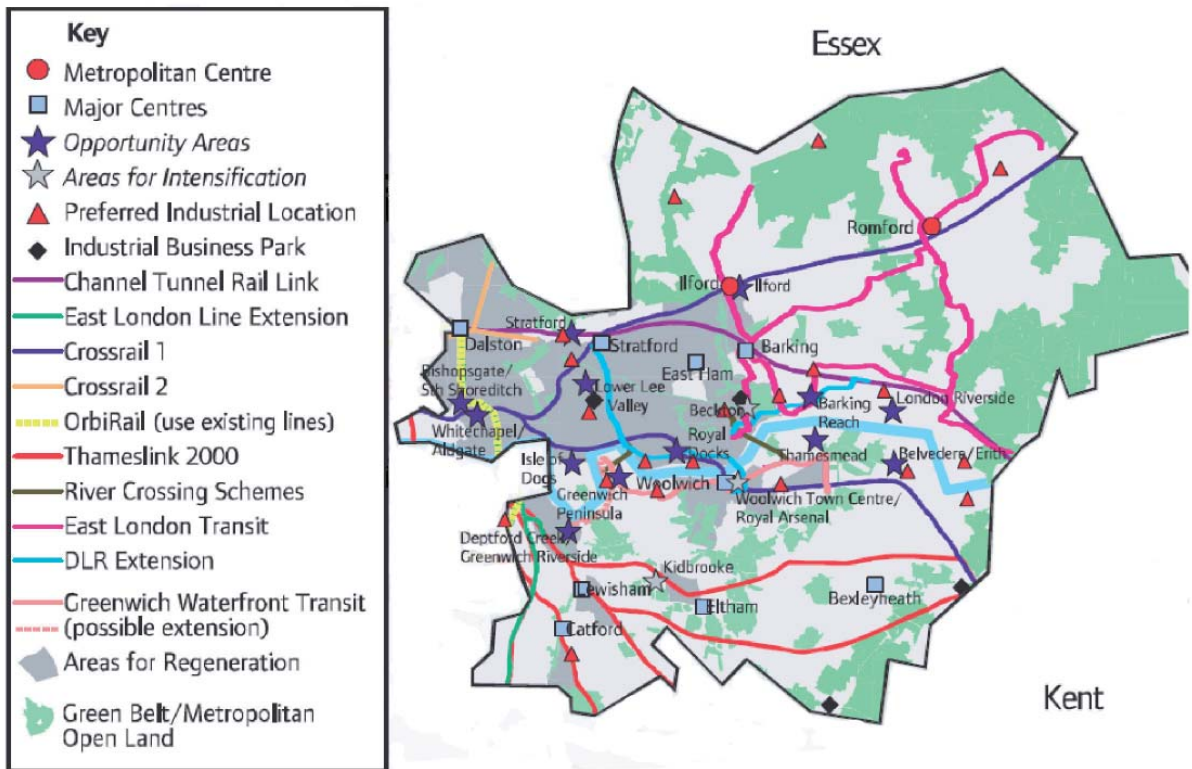
Le *London Plan* prévoit aussi que ces deux secteurs accueilleront la majorité des nouveaux logements (plus de 70%). Ces sous-secteurs font l'objet de déclinaisons locales, co-élaborés par la GLA, les *Boroughs* et les acteurs concernés. Ces *Sub-regional Spatial Frameworks* servent à vérifier et préciser la faisabilité des objectifs quantitatifs en termes de calendrier, de réalisation ou de localisation des sites de développement. Toutefois ces documents n'ont pas de valeur juridique et consiste en une liste de recommandations destinées à aiguiller les *Boroughs* et leurs partenaires à l'occasion de la révision de leur UDP et autres documents de planification :

« *I am publishing this draft SRDF as an important stage in the implementation of the London Plan.*

⁴⁰ D'ici 2020, 600 000 logements devront être créés ou rénovés (dont la moitié à caractère social), 8 millions de m² de bureaux et 36 000 chambres d'hôtel devront être construites.

SUB-REGIONAL SPATIAL FRAMEWORK EAST LONDON SUB-REGION

source : London Plan



It brings together a wide range of data and information about East London, and makes many suggestions to Boroughs of issues they should address in preparation of their new Local Development Frameworks and other planning policy documents »⁴¹.

Le *London Plan* formule une stratégie spatiale, qui s'appuie sur une batterie d'indicateurs pour forger, mesurer et valider ses objectifs politiques tout en les figurant territorialement (*spatial policies*). Aussi sont spatialisés sur le *Key Diagram* certains territoires à enjeux métropolitains (*Areas for regeneration*), les secteurs de centralité à consolider (*Town centres*) et la couronne péricentrale à redynamiser (*The suburbs*) ; les grands corridors inter-régionaux de développement (le *Thames Gateway* et l'axe Londres-Stansted-Cambridge), le réseau des infrastructures de transport collectif (réseaux de bus, ferroviaire et de métros, aéroport et hélicoptère, parcours pédestre et cyclable) et enfin les espaces ouverts métropolitains (*Metropolitan open spaces*) et la ceinture verte (*Green belt*). Par ailleurs, le plan distingue deux types de secteur stratégique dont les périmètres et les capacités sont définies dans le cadre des *Sub-regional Spatial Frameworks* et reportés dans les UDP : les *Opportunity areas* et les *Areas for intensification*. Ceux-ci sont localisés sur le *Key Diagram* et non spatialisés.

L'objectif d'un plan ou d'une carte est double : spatialiser et localiser. La spatialisation consiste « à inscrire un projet politique dans son territoire, à faire interagir des volontés abstraites, maîtriser, protéger, développer ... avec les réalités et contraintes du terrain », tandis que la localisation « marque des limites, voire des frontières »⁴². Les cartes d'expression du *London Plan* (le *Key Diagram* et ses déclinaisons sub-régionales) relève plus des « sciences de la communication que de la précision géographique ».

Un parallèle peut être établi à ce propos avec la *Directive Territoriale d'Aménagement* de l'aire métropolitaine lyonnaise, analysée par Corinne Creissels. L'écriture cartographique, adoptée dans le *London Plan*, s'appuie sur des qualités graphiques, qui expriment avant tout « la marge de souplesse et de négociation qui existe entre les niveaux de procédure, un art du flou » (points, tâches et bandes colorées). La localisation par le recours à une ponctuation symbolique des secteurs stratégiques (étoiles de différentes couleurs dont la représentation précise est disponible en annexe des *Subregional Development Frameworks*) n'aboutit en aucun cas à la délimitation de périmètres et à la fixation de limites. Le *London Plan* reste en amont d'une démarche progressive de figuration « d'un projet politique rencontrant un territoire » (ici le Grand Londres) qui se construit à mesure que l'on avance dans le document et que se singularisent les enjeux.

Cette nouvelle expérience de planification stratégique s'attache à synthétiser une ambition régionale de cohérence urbaine et de durabilité en intégrant la préservation de l'environnement au développement métropolitain. Le caractère fractal du territoire londonien est avéré et n'est pas sans rappeler le discours de R. Rogers ou de B. Secchi sur la force structurante et toujours latente des espaces ouverts. En négatif d'une ville qui s'édifie au gré des pratiques toujours plus individuelles de la mobilité, se dessine un système du vert, véritable arborescence de la ville diffuse, gourmande en échelle de figuration.

41 GLA, *Draft SRDF East London*, 2005, p. 2.

42 CREISSELS C., « Spatialiser sans localiser », *Diagonal*, 2005, N°169, pp 56-58.

LES « OPPORTUNITY AREAS

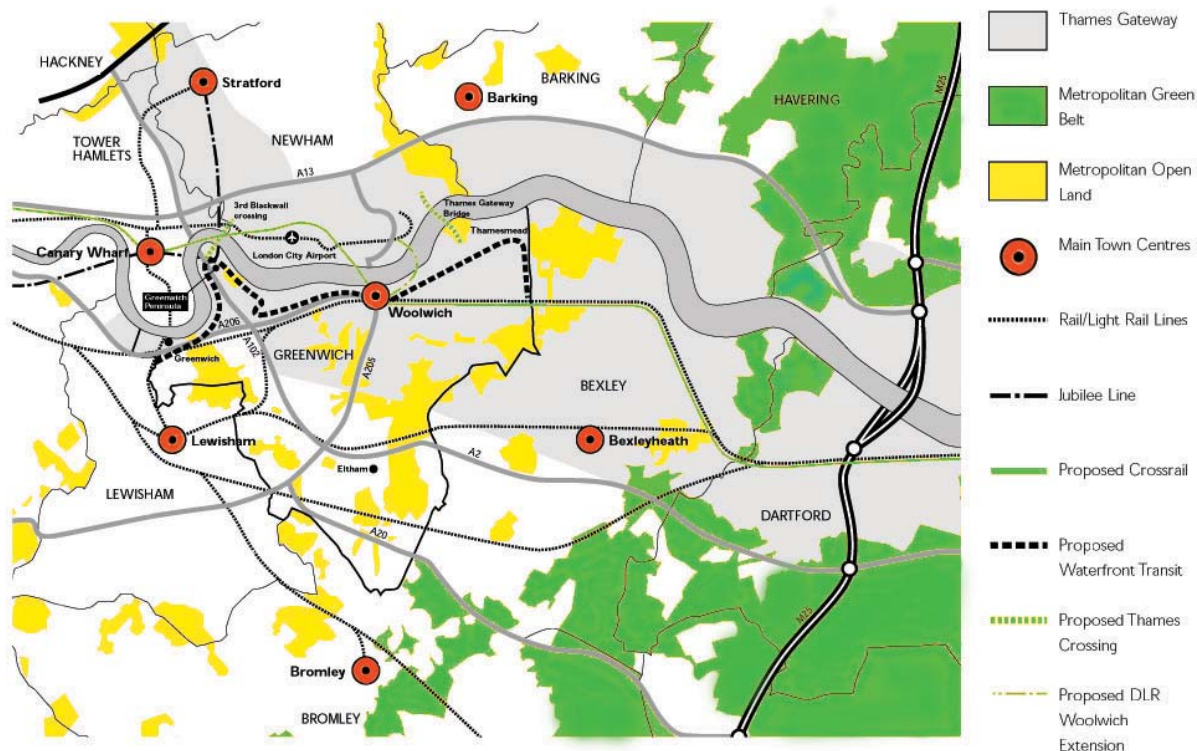
Source : London plan, p.39-40

“Opportunity Areas have been identified on the basis that they are capable of accommodating substantial new jobs or homes and their potential should be maximised. Typically, each can accommodate at least 5,000 jobs or 2,500 homes or a mix of the two, together with appropriate provision of other uses such as local shops, leisure facilities and schools. These areas generally include major brownfield sites with capacity for new development and places with potential for significant increases in density. Their development should be geared to the use of public transport and they are either located at areas of good access or would require public transport improvements to support development. Their detailed boundaries, capacity and policies will be identified in Sub-Regional Development Frameworks and in UDPs”

Opportunity Areas	Area (ha)	New jobs to 2016
Bishopsgate/South Shoreditch	35	16,000
Whitechapel/Aldgate	31	14,000
Isle of Dogs	100	100,000
Stratford	124	30,000
Lower Lea Valley	250	8,500
Royal Docks	368	11,000
Barking Reach	210	200
London Riverside	418	4,000
Deptford Creek/Greenwich Riverside	72	5,500
Greenwich Peninsula	104	15,000
Belvedere/Erith	242	5,000
Thamesmead	121	1,500

LA PÉNINSULE DE GREENWICH DANS L’EAST LONDON SUB-REGION

Source : London plan, p.39-40



3 - LA PÉNINSULE DE GREENWICH : UNE OPPORTUNITY AREA

La planification fonctionne sur la base d'un aller-retour entre échelon régional (la GLA) et local (les *Boroughs*) de gouvernement territorial et, pour certains projets, en partenariat avec l'ensemble des *stakeholders* (porteurs d'intérêts, porteurs d'enjeux), publics et privés, mobilisés. Cette planification « itérative » n'empêche pas une forme d'organisation hiérarchique régulant les rapports entre UDP et *London Plan* selon une relation de compatibilité réflexive – les UDP des *Boroughs* devant s'accorder aux orientations, au préalable négociées et continuellement négociables, du *London Plan* – et une intentionnalité prévisionnelle.

Le *London Plan* présente le projet métropolitain plus en termes d'objectifs qualitatifs et d'intentions quantitatives que de retranscription spatiale. Celle-ci est renvoyée à des négociations ultérieures avec les *Boroughs*, en particulier dans le cadre des *Sub-regional Spatial Frameworks* et de la révision des *Unitary Development Plan*⁴³. Ceci n'empêche pas les équipes de la GLA d'avoir des idées assez précises sur les projets de renouvellement urbain.

La péninsule de Greenwich figure parmi les treize « *Opportunity Areas* » localisée dans l'*East London Sub-Region* du *London Plan*. Les priorités affichées d'ici l'année 2016 sont le développement de 15 000 emplois et de 7500 logements. En matière de régénération urbaine, les ambitions concernant la péninsule s'inscrivent dans un projet de développement plus large, d'envergure inter-régional : le *Thames Gateway*.

A l'instar du *Millenium Dome*, consacré complexe récréatif et culturel de rang international, la péninsule est valorisée comme un site stratégique, vitrine de l'urbanisme britannique du XXI^{ème} siècle : « *The peninsula has the land capacity for substantial amounts of development, which would contribute to the wider regeneration of the Thames Gateway and East London. The main focus of development should be at the north of the peninsula around the Dome and the Jubilee Line station. Here, a dramatic new urban quarter could be created through high-density development with minimal parking provision, using innovative architecture to reinforce a high quality environment... The Greenwich Peninsula can play two important strategic roles. First, the development of the Dome as a leisure attraction of international significance. Secondly, as a major contributor to meeting London's need for additional housing. Taking this into account, the planning framework should include plans for more than 7,500 new homes provided over a 10 to 15 years period. In addition to leisure facilities focused on the Dome, some commercial development to provide a sustainable community and support London's overall economic growth should be accommodated on the peninsula. This should be focused on the Jubilee Line station and should be phased to recognise the existing public transport constraints. Substantial commercial development should not be promoted until new public transport capacity is available* »⁴⁴.

En matière d'urbanisme réglementaire, le maire de Londres ne peut se substituer aux *Boroughs* qui doivent cependant le consulter avant d'approuver leur UDP et avant de délivrer un permis de construire (*planning permission*) pour les projets dits « stratégiques » situés au sein des « *Opportunity areas* »⁴⁵. Le maire a alors le pouvoir de s'opposer à la signature d'un permis de construire, s'il juge qu'il contredit les orientations du *London Plan*.

43 Le *London Plan* renvoie aux documents inférieurs, les SRDF, pour le détail des études et intentions de capacité en logement, en activité économique, en emploi et en transport collectif à l'échelle des sous-régions et des secteurs identifiés comme stratégiques, pour la localisation des infrastructures et l'organisation polycentrique du territoire physique.

44 *London Plan*, op. cité, p. 251.

45 Il s'agit des permis de construire qui dépassent une certaine taille ; concernent des infrastructures ; sont susceptibles d'avoir un impact sur les servitudes de vues (les immeubles dépassant une certaine hauteur par exemple) ; contredisent les prescriptions et règlements des UDP.

LE THAMES GATEWAY

Le Thames Gateway couvre un vaste territoire interrégional le long de la vallée aval de la Tamise (il s'étend à l'est de Londres sur trois comtés, le Grand Londres, le Kent et l'Essex, sur les deux rives de la Tamise et rassemble environ deux millions d'habitants) qui cumule les principaux problèmes de chômage, de pauvreté, de pollution des sols et d'accessibilité de Grande-Bretagne. Boudés par les investisseurs privés qui ont en mémoire les mésaventures du projet de réaménagement de Canary Wharf, la GLA mène, en partenariat avec l'Etat et le Thames Gateway London Partnership (voir ci-dessous), un ambitieux programme de régénération urbaine.



Dans sa partie londonienne, le Thames Gateway comporte six secteurs de renouvellement urbain, situés de part et d'autre de la Tamise. Ils sont distingués dans le London Plan en tant qu'«Opportunity areas», «Areas for intensification» et/ou «Areas for regeneration»: des secteurs stratégiques dont le processus de renouvellement urbain doit résulter d'une action concertée entre GLA et borough.

Les six secteurs de renouvellement urbain du Thames Gateway

1. Isle of Dogs (borough de Tower Hamlets)
2. Certains secteurs de Deptford et du borough de Lewisham
3. La péninsule de Greenwich (borough de Greenwich)
4. Stratford, Leaside et les Royal Docks (borough de Newham)
5. London Riverside (borough de Barking)
6. Woolwich Arsenal, Belvedere et Erith (boroughs de Greenwich et Bexley).



Source : IAURIF, 2005, « Thames Gateway : le grand projet du Maire de Londres », in *Notes rapides. Territoires de l'aménagement*, n°373, p.4

La LDA (agence de développement économique et urbain de la GLA) est le principal propriétaire foncier du secteur (240 hectares). Elle a vocation à acquérir des terrains dont la valeur marchande est nulle, voire négative (friches industrielles et portuaires), car ils sont pollués, potentiellement inondables et bien souvent inaccessibles (autrement que par bateau). En partenariat avec les acteurs majeurs de la régénération du Thames Gateway, la LDA a donc un rôle incontournable d'incitation et de coordination pour remettre ces terrains sur le marché en vue de leur réaménagement par des promoteurs privés. Ceci passe avant tout par deux types d'actions préalables : créer des infrastructures de désenclavement et remettre en état ces sites.

Il s'agit pour l'essentiel de l'achèvement des travaux de la branche nord de la nouvelle ligne Eurostar (dite Channel Tunnel Rail Link) qui desservira Stratford (lieu d'accueil du village olympique) en 2007 ; de l'extension vers le sud-est de la ligne de métro léger Docklands Light Railway (DLR) à partir du London City Airport (situé, dans les docks royaux à Newham) ; de la construction d'un pour mixte route-métro et d'un nouveau tunnel ; et de la réalisation de la ligne de type «RER» Crossrail 1 reliant l'aéroport d'Heathrow à Canary Wharf et, au-delà, à Dartford, à l'est du Thames Gateway.

En revanche, il n'a pas le pouvoir d'imposer un quelconque projet aux *Boroughs*. Les projets stratégiques font donc partie du domaine partagé de la GLA et des *Boroughs*, et nécessite de ce fait une convergence de vues entre les parties concernées et l'obtention d'un consensus entre intérêts locaux et régionaux. Ces rapports de force façonnent le devenir du Grand Londres.

D- LA PÉNINSULE DE GREENWICH : DE L'ENCLAVE AU PROJET PHARE

Située à l'est de Londres, dans un méandre de la Tamise, la péninsule de Greenwich abritait autrefois les installations de la *British Gas*. C'est aujourd'hui, sur 121 hectares, l'une des plus importantes opérations de régénération urbaine d'Europe. Le site, située à l'extrême nord-ouest du *Borough* de Greenwich, offre, de par sa localisation, un fort potentiel de développement économique et touristique : il est situé en bordure de la Tamise, à proximité des *Docklands*, du centre de Londres, et des quartier historiques de Greenwich et Woolwich. Il présente cependant des faiblesses. Malgré son positionnement central, la péninsule n'en est pas moins isolée au regard des infrastructures de transport. Sujette à des problèmes de contamination en raison de son passé industriel hérité de l'époque de la *British Gas*, les coûts associés à sa requalification ont longtemps freiné toute perspective de revitalisation. Jusqu'en 1997, les pouvoirs publics ont considéré la péninsule comme une enclave peu propice à un développement urbain durable fondé sur une mixité fonctionnelle.

Lorsqu'en 1981 la *London Docklands Development Corporation* (LDDC) est chargée de la requalification des anciennes zones portuaires et industrielles londoniennes, la péninsule de Greenwich, qui jouxte les *Docklands*, en est exclue. Par ailleurs le *Borough* de Greenwich souhaitait se démarquer des pratiques conservatrices en matière de développement urbain et prétendait être en mesure d'assurer une éventuelle requalification du site. Pour faire face à l'isolement du lieu, l'extension de la ligne de métro « *Jubilee* », décidée en 1993, assoit le positionnement stratégique de la péninsule à l'échelle de la métropole londonienne. Cette décision, qui vise à reconnecter les friches de Greenwich au reste de la ville, marque un tournant dans l'histoire récente du site : la desserte en transport en commun suscite naturellement un regain d'intérêt pour cette zone jusqu'ici en déshérence. On assiste alors à une accélération du processus de requalification de la péninsule qui, lui-même, s'inscrit dans un foisonnement plus large de projets urbains londoniens. La décision de développer la « *Millenium Experience* » au sein de la péninsule finit d'élever Greenwich au rang de projet phare de régénération urbaine tant à l'échelle de la ville qu'à celle du pays.

1 - LA RENAISSANCE DE GREENWICH : UNE STRATÉGIE INCRÉMENTALE

Durant les trente dernières années, Greenwich n'a cessé d'accumuler les stigmates physiques et sociaux de la désindustrialisation. Amputé de ses forces vives, le *Borough* enregistre, dans les années 1980, la perte d'environ 150 000 emplois. Les fermetures successives et massives des différentes industries et zones d'activités n'ont cessé de faire place aux friches et à la précarité sociale.

LE THAMES GATEWAY LONDON PARTNERSHIP

Compte tenu de la faiblesse des fonds publics alloués par l'Etat aux transports en commun, ces importants projets devront impérativement être financés par des partenariats publics-privés. Malgré l'inventivité des montages financiers et des dispositifs fiscaux envisagés, la participation du secteur privé n'est pas encore acquise à ce stade et les négociations se poursuivent. C'est pourquoi, afin de les favoriser, Ken Livingstone et Tony Blair ont, d'un commun accord, mis sur la candidature de Londres à l'organisation de JO de 2012 en désignant la vallée aval de la Lea river comme principal site d'accueil des nouveaux aménagements. La plupart des sites étant d'anciennes zones industrielles soumises aux crues de la Tamise, ou des couloirs de passage pour des lignes à haute tension, de lourdes opérations de viabilisation seront nécessaires afin de rendre attractif ce territoire en vue de développements urbains futurs. Le réaménagement de la péninsule de Greenwich est souvent donné en exemple dans ce domaine. Il a déjà nécessité la dépollution de plusieurs dizaines d'hectares de terrains contaminés par des gazomètres, le remplacement de murs anti-crues par des terrasses-promenades sur la moitié du linéaire (1,25 km), la création d'un parc écologique pouvant aussi servir de réservoir d'expansion des crues, le pré-verdissement de certaines parties du site.

Le Thames Gateway London Partnership (TGLP) est une structure de partenariat public-privé créée en 1995 qui regroupe 13 districts et boroughs, 5 universités, et la LDA. Le TGLP fonctionne par l'intermédiaire de huit groupes de travail (culture et industries de la création, environnement et qualité de vie, santé et services sociaux, enseignement supérieur et recherche, industrie et économie, planification, formation professionnelle, transport). Chacun de ces groupes de travail est composé des services techniques des différents districts auxquels viennent s'ajouter des membres des organisations partenaires.

Depuis la création du GLA, le TGLP travaille en coopération avec la nouvelle collectivité et notamment avec son agence de développement, la LDA. En 2001, le gouvernement a décidé de constituer un partenariat stratégique sur la zone est de Londres qui rassemble outre TGLP, la GLA, la LDA, le Government Office for London ou GOL, les deux agences régionales de développement extérieures, celle du Sud Est (la South East Economic Development Agency) et celle de l'Est (la East Economic Development Agency) dans la mesure où le territoire de Thames Gateway déborde largement sur ces deux régions. Le TGLP remplit plusieurs missions : la promotion territoriale de Thames Gateway, la recherche de financements nationaux et internationaux pour le développement de la zone, la réflexion stratégique, et enfin le management d'un certain nombre d'opérations de requalification urbaine et de programmes. TGLP agit également comme structure de coordination entre les nombreux partenariats public-privé de la zone.

LE BOROUGH DE GREENWICH ET LE GRAND LONDRES



Aujourd'hui il est repéré statistiquement comme l'un des *Boroughs* les plus pauvres de Londres et d'Angleterre. C'est pour cette raison que les hommes politiques et les *stakeholders* s'engagent à renverser, non seulement l'image du *Borough*, mais surtout les tendances d'évolution de l'emploi.

Dans les années 1970, face au déclin de l'activité industrielle et portuaire des *Docklands*, les différents *Boroughs* concernés, dont Greenwich, tentent d'émettre une stratégie de revitalisation économique commune. Par delà les mésententes politiques, cette tentative s'avère un échec. En 1974 est créé le *Docklands Joint Committee* (DJC), organisation tricéphale (composée de membres du GLC, de représentants des *Boroughs* et de personnes détachées du secrétariat d'Etat à l'environnement) qui publie, deux ans plus tard, le *London Docklands Strategic Plan*.

Ce plan stratégique apparaît en période de restriction budgétaire et n'attire l'attention ni du gouvernement ni des milieux financiers et ne suscite aucune initiative nouvelle. Au pouvoir depuis 1979, les conservateurs mettent en place les *Urban Development Corporations*. La *London Docklands Development Corporation* inaugure ce nouveau programme de régénération urbaine, résolument tourné vers l'investissement privé. La géographie joue en défaveur de Greenwich, alors situé à la périphérie des *Docklands*, mal relié à la rive gauche du fleuve (*North-Bank*) et surtout trop éloigné de la *City*. Les capitaux publics et privés se concentrent dans le cœur même des *Docklands* et ce au détriment des zones en marge du projet. Le *Borough* de Greenwich s'enlise dans le déclin économique et social lié à la désindustrialisation.

Au début des années 1990, le *council* du *Borough* jette les bases d'une vaste et subtile stratégie de régénération de l'ensemble du *Borough* de Greenwich. Au centre de cette stratégie : les huit miles de son *waterfront*. En 1990, le *Greenwich Waterfront Development Partnership* est créé et se dote, un an plus tard, de la *Greenwich Waterfront Strategy*, document qui délivre une vision partagée et intégrée de la régénération du *waterfront*. Le *Partnership* rassemble le *council*, la communauté (associations, organisations communautaires) et les entreprises locales. En cela, le partenariat qui s'annonce se démarque de celui mis en œuvre par les UDC, qui est imposé aux collectivités locales et directement piloté par le gouvernement central. Manquant de moyens financiers, le *council* s'engage dans une lutte politique afin de rendre la zone attractive et de canaliser les subventions gouvernementales (infrastructures lourdes de transport, dépollution des sols) puis l'investissement privé (développement urbain à proprement parlé, logement, espaces mixtes). En effet, il lui paraît impératif de fixer l'investissement public pour amorcer le processus de régénération physique du *Borough* et accélérer le renversement de son image.

Selon Nick Raynsford, à l'époque député de la circonscription de Greenwich-Woolich, « *we had to make the area interesting for private investment, using public money [...] We needed improvement in transport infrastructure [...] Huge decontamination job, again by the public sector* ». Un premier succès est obtenu lorsque N. Raynsford fait accepter en 1993 par le Parlement l'extension de la ligne de métro Jubilee jusqu'au nord de la péninsule : « *getting the station in Greenwich agreed in the early 1990's was critical* »⁴⁶. Une fois le réseau de transport acquis, il fallait développer l'emploi et le logement. L'*Integrated Regeneration Strategy* est éditée en 1994 et révisée en 1997. Ces documents fournissent un cadre dans lequel le *council*, véritable chef d'orchestre, et ses associés peuvent entrevoir des choix communs et déterminer les objectifs d'une stratégie de régénération en perpétuel renouvellement.

46 Entretien avec N. Raynsford réalisé en 2005.

LES ANNÉES 1990-2006 : LE TEMPS DES OPPORTUNITÉS

- 1994 Après l'extension de la Jubilee Line, nouvelle victoire du Borough : le choix de l'emplacement de la Millenium Experience au nord de la péninsule annonce pour les années à venir un intérêt croissant envers le secteur. Le gouvernement renouvelle son intérêt pour le borough. Toutefois, c'est la péninsule qui concentre les bénéfices de l'attractivité.
- 1997 Richard Rogers, président de l'UTF, soumet un masterplan au borough couvrant pratiquement l'intégralité de la péninsule. Il donne le ton des futurs développements au sein de la péninsule (le Dôme, un parc central et une plate-forme pour accueillir le Millenium village)
- 1999 C'est le début des travaux du Greenwich Millenium Village, programme de développement résidentiel phare annoncé comme modèle de l'urbanisme du XXIème siècle.
- 2000 Le Dôme ouvre ses portes pendant un an et célèbre le millénaire, la péninsule devient la vitrine du Thames Gateway. Le champ d'attractivité se dilate et recouvre désormais le waterfront dans sa totalité.
- 2004 Le London Plan identifie la péninsule comme zone stratégique, ce qui finit de lui conférer une dimension locale et régionale.
- 2005 Londres est sélectionnée pour accueillir les Jeux Olympiques d'été en 2012, Greenwich est désigné pour accueillir de nombreux équipements sportifs, gage d'investissements publics et privés. La péninsule et le waterfront rentrent dans une nouvelle phase, celle du rayonnement international.

ENGLISH PARTNERSHIPS

Agence nationale chargée du renouvellement urbain, EPs est né en 1999 de la fusion de la Commission for the New Towns (CNT), et la Urban Regeneration Agency (URA), chargée de requalifier les inner cities en déclin depuis les années 1960. Directement rattaché aux services du vice-premier ministre, EPs a pour mission de rendre attractifs des terrains dévalorisés et d'amener le secteur privé à réaliser des programmes de grande qualité, gage de succès commercial. EPs jouit de moyens financiers (il est doté d'un budget de 457 millions d'euros par an) et de pouvoirs, qui lui permettent l'acquisition d'importantes zones en friches afin contribuer à atteindre l'objectif du gouvernement Blair : construire 60% des 4,1 millions de nouveaux logements nécessaires d'ici l'an 2016 sur d'anciennes friches (brownfields). EPs est ainsi responsable de superviser les partenariats publics-privés mis en place lors de grandes opérations de requalification, et prend en charge la décontamination des sites lorsque celle-ci est nécessaire. Depuis quelques années, EPs pilote les activités des nouvelles Urban Regeneration Companies, dont la création a été recommandée par le rapport de l'Urban Task Force de 1999.

BREF HISTORIQUE DE LA PÉNINSULE DE GREENWICH

- 1990-1993 Le borough de Greenwich met en place le Greenwich Waterfront Development Partnership et lance le Millenium Experience Project
Le tracé de l'extension de la ligne Jubilee et la localisation de la station Greenwich sont décidés.
- 1994-1995 Le Regional Planning Guidance pour la région Sud-Est est approuvé, de même que le Thames Gateway Planning Framework.
Le London Planning Advisory Committee propose les grandes orientations de la stratégie de planification du Grand Londres (strategic advice).
Approbation par le borough de Greenwich de l'Unitary Development Plan.
- 1996 Le Millenium Experience Project est approuvé
Lancement du programme de régénération urbaine Single Regeneration Budget à Greenwich.
- 1997 English Partnerships rachète le site en février et délivre un masterplan élaboré par la Richard Rogers Partnership . La décision est prise de créer le Millenium Dome.
Le borough de Greenwich publie son Integrated Regeneration Strategy en même temps que se lancent d'autres programmes SRB dans la zone.
- 1999 Publication du rapport Towards an Urban Renaissance par l'Urban Task Force.
- 2002 La Meridian Delta Ltd (MDL) rachète le Millenium Dome et les terrains aux alentours selon certaines conditions négociées avec English Partnerships. L'agence Terry Farrel & Partners est commanditée pour réaliser le masterplan du secteur. Le Anschutz Entertainment Group est chargé du volet récréatif du projet.
- 2004 La péninsule de Greenwich est identifiée par le London Plan comme une « opportunity area », où doivent être privilégié le développement de logements (7500) et d'emplois (16000).
Approbation du Second Draft Unitary Development Plan du borough de Greenwich couvrant la période 2004-2006. Lancement du Local Development Scheme en amorce de la réalisation et de l'approbation du Local Development Framework en 2006 (qui remplacera ainsi le Second Draft Unitary Development Plan).

Dès le début, le *council* pilote et coordonne la répartition des fonds. Ainsi qu'il l'a prévu, l'investissement privé prend le pas sur l'investissement public et devient la principale source de financement de la régénération. A la fin des années 1990, le *council* parvient à mobiliser de nombreuses aides gouvernementales, notamment en provenance du *Single Regeneration Budget* et du *Neighbourhood Renewal* (deux programmes de financement de projets destinés à requalifier physiquement et socialement les zones en déclin), ainsi que des fonds européens. Par un effet de domino, ces mesures rendent le territoire du *Borough* suffisamment attractif aux yeux du secteur privé ; à cet égard le niveau d'investissement est significatif : ce sont plus de 1000 acres de friches qui aujourd'hui font l'objet de projets de développement (dont la péninsule).

En 2004, Greenwich registrait des développements résidentiels quantitativement supérieurs à ceux menés dans les *Boroughs* de Lewisham, Southwark, Lambeth et Wandsworth réunis. A cela s'ajoute l'obtention, après d'âpres négociations, du rallongement du *Docklands Light Railways* au Sud-Ouest de la péninsule jusqu'à l'arsenal de Woolwich, fruit d'un *successful lobbying*. Le programme interrégional de régénération urbaine, le *Thames Gateway*, prenant racine à Greenwich, les investissements devraient se pérenniser pendant une longue période. Ainsi, c'est « une nouvelle ère » qui s'ouvre pour la population locale : « *The economic decline of past decades has been halted and the foundations for a new economic base are in place. This will provide opportunities for all our residents to improve their quality of life. Economic activity has increased as unemployment has fallen, whilst the academic achievement of our pupils is beginning to improve. The Borough is now entering a new phase and the challenge for the Council is to build on Greenwich's new identity. The opportunities are substantial and unique. It is unlikely that the scale of these opportunities will present themselves again within a generation. It is crucial that the potential is realised and maximised to provide the basis on which the quality of life of all our residents* »⁴⁷.

C'est dans ce contexte stratégique que s'insère le processus de régénération de la péninsule. Si l'on s'attache à ce seul territoire, force est de constater la contradiction permanente entre le caractère éminemment politique des différents projets qui ponctuent son histoire récente et la quasi-absence de vision claire et déterminée de son avenir à court voire moyen terme, du moins aux échelles régionales et nationales. A mesure que se dessine l'avenir de la péninsule, les échelles stratégiques auxquelles elle donne corps se dilatent ou se résorbent selon une périodisation rythmée par les opportunités qui se présentent. La continuité projectuelle est finalement assurée par le *council* du *Borough* de Greenwich autour d'hommes tels que Nick Raynsford qui, depuis une quinzaine d'année, mène une stratégie incrémentale de redéveloppement du *Borough*.

La question de la régénération du *waterfront* de Greenwich, et donc de la péninsule, participe d'un projet plus vaste qui s'amorce avec les premières tentatives de requalification des *Docklands* dans les années 1970-1980. Oublié sous l'ère Thatcher et relancé au début des années 1990, le site de la péninsule – au détriment du *waterfront* dans sa globalité – ne tarde pas à devenir l'objet d'une lutte politique entre conservateurs et travaillistes à l'occasion de la célébration du Millénaire. Assimilé pendant un temps au seul Dôme ainsi qu'au *Greenwich Millenium Village*, le processus de régénération du *waterfront* se perpétue aujourd'hui au travers du *Thames Gateway* et des futurs JO de 2012.

47 Entretien avec N. Raynsford réalisé en 2005.

PROJETS ET RÉALISATIONS DE RICHARD ROGERS

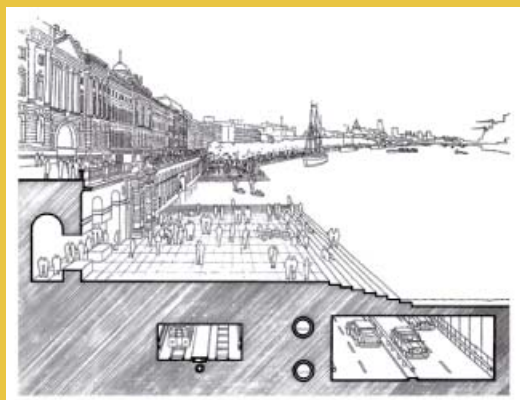
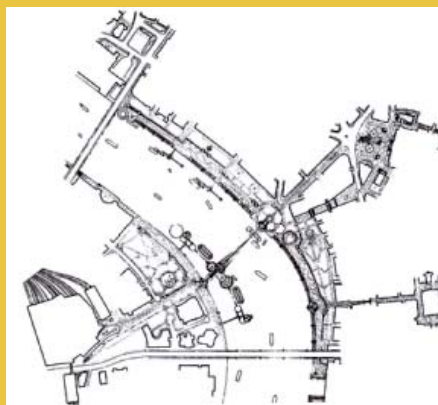
ROYAL DOCKS STRATEGIC PLAN, LONDRES, 1984-1986

Le Royal Docks Strategic Plan est le premier grand masterplan élaboré par R. Rogers. Il est destiné à réhabiliter un immense terrain vague autrefois cœur battant du commerce et de l'industrie londonienne. Composés de trois bassins reliés par 15 Km de quais, les docks couvrent 400 hectares occupés par des hangars vides et entourés de nombreux édifices délabrés.



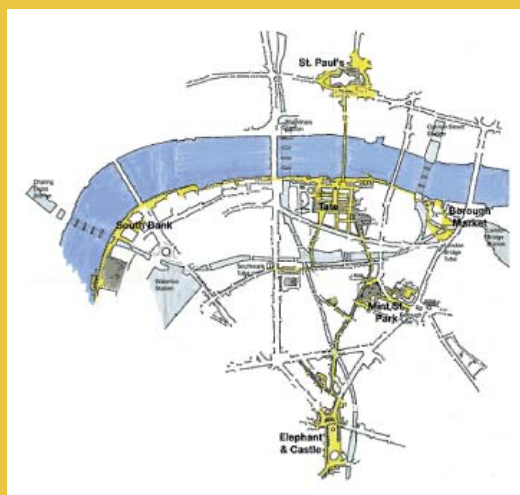
LONDON AS IT COULD BE, LONDRES, 1986

A l'occasion d'une exposition organisée par la Royal Academy de Londres en 1986 pour rendre hommage à l'œuvre de Norman Foster, James Stirling et R. Rogers lui-même, ce dernier saisit l'occasion pour explorer de nouvelles idées. La contribution de Rogers consista en une reconstruction à grande échelle de la partie centrale de Londres située à proximité de la Tamise, où l'on trouvait de l'eau, des maquettes détaillées des nouveaux ponts, des plates-formes, des îles et des pontons flottants.



TATE BANKSIDE, LONDRES, 2000

Avec ce projet, R. Rogers perpétue son désir de réinterpréter la Tamise en tant que lieu de centralité et support de l'armature urbaine londonienne. Une ancienne centrale électrique située en plein cœur de la capitale (en face de la cathédrale St Paul) accueille désormais la Tate Modern. Chargé de concevoir son environnement, l'architecte fait du quartier un haut lieu de l'art et de la culture en retissant de part et d'autre de la Tamise un continuum d'espaces ouverts, redonnant au domaine public ses lettres de noblesse.



2 - CONCEVOIR : DES MASTERPLANS POUR UNE PÉNINSULE

En 1994, le gouvernement conservateur, avec à sa tête John Major, décide de saluer le passage au 3ème millénaire et de saisir l'occasion qui se présente en revitalisant la péninsule de Greenwich. Le Dôme du Millénaire, programmé pour la circonstance, symbolise ce vaste projet ambitieux vitrine d'une Angleterre puissante. Initialement rejeté par l'opposition, qui voyait là la glorification du capital privé, le projet est adopté et même récupéré pour représenter la victoire des élections de 1997.

Cette même année, suite à l'approbation du projet Millénaire, le *Borough* de Greenwich charge *English Partnerships* (EPs) d'acheter le terrain (30,5 millions d'euros), de l'aménager (275 millions d'euros) et de concevoir un masterplan pour accueillir logements et activités. *English Partnerships* devient ainsi l'acteur principal de la requalification du site au titre de propriétaire de l'ancien complexe industriel de la *British Gas* : il amorce la décontamination du site et sa préparation pour de futurs développements.

2.1 - LA PÉNINSULE : UN TERRITOIRE EXEMPLAIRE

Le cabinet Richard Rogers Partnership est sollicité par *English Partnerships* pour diriger une équipe multidisciplinaire composée de WS Atkins, des paysagistes français Michel Desvigne et Christine Dalnoky, de Jones Long LaSalle, de JMP Consultant, de Gardiner et de Theobald en vue de réaliser le masterplan de la péninsule. Rogers n'en était à pas à son coup d'essai londonien avec la péninsule de Greenwich. Au-delà des nombreux édifices dont il est l'auteur et qui ponctuent le paysage urbain de la *City*, l'architecte s'appuie sur une longue expérience et quantité de travaux d'urbanisme menés sur Londres. Parmi les plus importants figurent :

- Le *Royal Docks Strategic Plan*, 1984-86. Ce premier *masterplan* annonce la pensée urbaine de Rogers, « le plan prévoit la création de routes, de voies ferrées et de voies d'eau, d'équipements techniques et de paysages intégrés dans une structure continue d'espaces publics et d'axes urbains ». Il fournit « une sorte de squelette au développement flexible de quartiers à usage mixte qui sont en harmonie avec les proportions des Docks et tiennent compte de la présence de l'eau. ».

- *London as it could be*, 1986 et *Tate Bankside*, 2000. Dès 1986, R. Rogers propose de fermer les grandes voies longeant la Tamise à la circulation automobile, les transformant en « espaces pour les gens » où les piétons peuvent apprécier « une nouvelle dimension urbaine et jouir de la présence d'édifices publics remarquables ». Les deux projets annoncent un ensemble de mesures en matière d'urbanisme pour créer des espaces publics au cœur de Londres. L'une d'entre-elles consiste à restaurer le domaine public. « Les interventions de Rogers, qui rappellent les grands plans londoniens du début et de la fin du XIXème siècle, donnent lieu à une succession de parcours publics à travers le centre, reliant ainsi les rives sud et nord de la Tamise ».

Tous ces travaux convergent vers les mêmes objectifs : connecter les espaces publics tout en respectant leur rapport avec l'espace bâti afin de tisser une trame ininterrompue de domaine public et de rendre à la Tamise son statut historique de « cœur de capitale », « un moyen de contact et de communication plutôt que de séparation »⁴⁸.

48 BURDETT R., *Richard Rogers : oeuvres et projets*, op. cité.

LE MASTER PLAN DE 1997

source : *Des villes pour une petite planète*



LA MIXITÉ FONCTIONNELLE DANS LE MASTER PLAN DE 1997

source : *Des villes pour une petite planète*

3000 m ²	Logements de statuts mixtes (accession, locatif, locatif aidé) dont près de la moitié consacrée au Millennium Village.
5500 m ²	Restauration
11150 m ²	Commerce de gros (non-alimentaire)
3250 m ²	Bâtiments à vocations éducative et associative.
9000 m ²	Loisirs et récréation
130 lits	Hôtels
22 480 m ²	Industrie (y compris les entreprises relocalisées)

Il faut enfin replacer l'élaboration du masterplan dans son contexte politique. Le choix de Richard Rogers, la personne même qui a présidé, à la demande du vice-premier ministre, l'*Urban Task Force* et a assuré la rédaction du rapport *Towards an Urban Renaissance*, ne relève pas du hasard mais bien d'un souci d'exemplarité. La requalification de la péninsule s'inscrit dans la continuité d'une réflexion qui dépasse de loin le seul cadre du projet. En même temps qu'il donne corps aux futures politiques urbaines britanniques, R. Rogers a le loisir de mettre à profit in vivo les cent vingt et un hectares de la péninsule pour dévoiler sa conception de la ville. Le champ est d'autant plus libre qu'*English Partnerships* – agence de renouvellement urbain directement rattachée aux services du vice-premier ministre – vient de racheter l'intégralité du site. C'est ainsi que la régénération de la péninsule de Greenwich accède au statut de projet phare, à l'instar des *Docklands* à leur époque. Toutefois, les deux projets voisins n'ont que la géographie en commun car, ironie du sort, l'expérience des *Docklands* sert précisément d'exemple à ne pas suivre. L'objectif de R. Rogers est rompre avec une conception de *property led regeneration*.

2.2 - LE MASTERPLAN D'ORIGINE

Le premier *masterplan* est soumis pour approbation au council du *Borough* de Greenwich en 1997. Sur cet ancien site industriel et portuaire de cent vingt et un hectares délaissés et pollués, le *masterplan* prévoit un espace fonctionnellement mixte pouvant accueillir à terme 28 000 habitants et 25 000 emplois tertiaires. Celui-ci propose une approche innovante, fondée sur le respect des conditions environnementales. L'objectif du *masterplan* est d'intégrer le logement, les services, les commerces, les transports et les activités récréatives dans une stratégie de développement cohérente. A terme le site devrait se transformer en un quartier « vibrant » et désenclavé, fort de la proximité de la station de métro *North Greenwich*, fruit de l'extension de la ligne *Jubilee* (connectant la péninsule à *Canary Wharf*, la *City* et le *West End*).

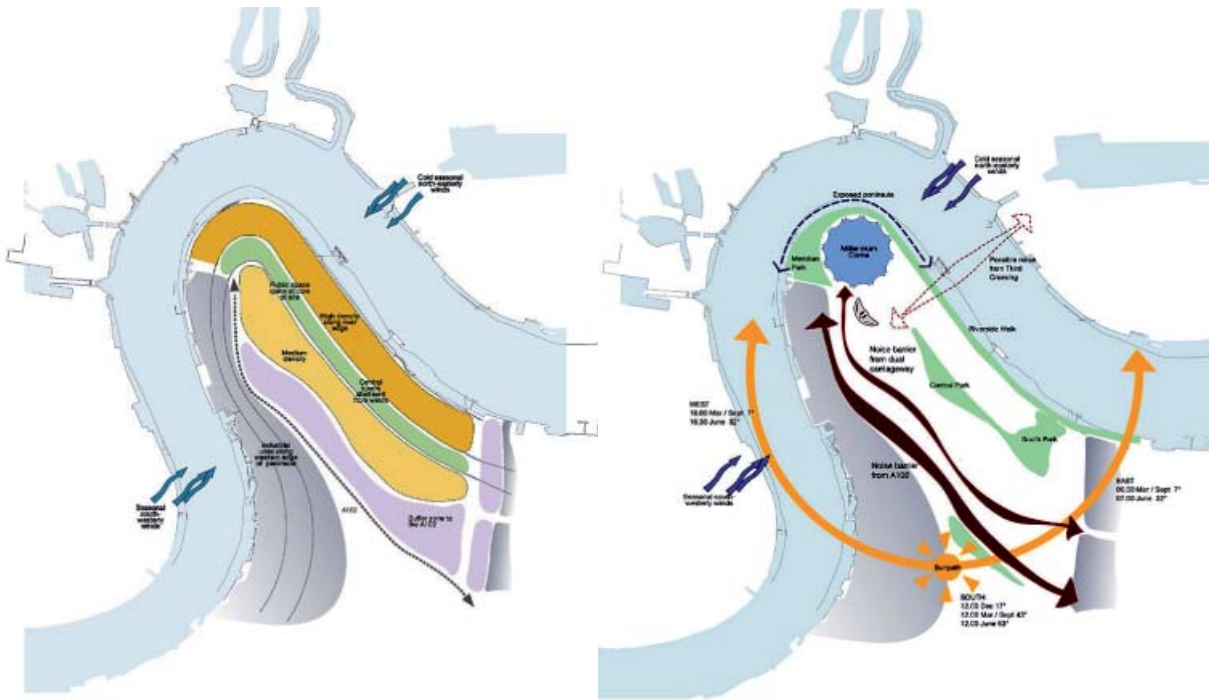
Le *masterplan* concentre les bureaux et les petits commerces dans un nouveau *Central Business District* (CBD), proche des nœuds de transports (station de métro et de bus). Les activités commerciales et industrielles de grande envergure sont, quant à elles, localisées le long de la lisière Sud-Ouest du site, à la sortie de l'A102M et du tunnel de Blackwall. Le *masterplan* définit enfin la localisation du *Greenwich Millenium Village* ainsi que des activités qui lui sont associées (commerce, loisirs, restauration et hôtellerie).

Le développement durable reste la clef de lecture de ce *masterplan* : au cœur de la péninsule s'étire une longue avenue verte et continue, de deux kilomètres, ouverte au public. Elle irrigue, selon un système de parcs, un chapelet de « *villages* » regroupant les logements. Cette armature d'espace public et d'espaces verts représente environ 1/6ème (20 hectares) de la superficie totale du site et s'étale du Nord au Sud, comportant sur toute sa longueur les principaux itinéraires doux (piétons et cycles). L'organisation urbaine ouvre le site sur son environnement par une série de terrasses écologiques qui sont autant de points de vues surélevés depuis la péninsule sur la Tamise et *Canary Wharf*.

Les secteurs résidentiels, ainsi que les commerces de détails, les écoles et les équipements communautaires, sont situés autour de ces espaces publics. Au sud, un petit parc méridional, s'ouvrant au fleuve, inclut des équipements sportifs, un parc écologique et deux lacs.

ÉTUDES PRÉALABLES AU MASTER PLAN DE 1997

source : www.richardrogers.co.uk



MASTER PLAN DU MILLENNIUM VILLAGE

source : dessin R. Erskine, Architecte



Plus d'un millier de nouveaux arbres sont prévus. Dans la réflexion d'ensemble du site apparaît l'étude approfondie des conditions climatiques et aérauliques : les bâtiments les plus hauts se situent sur la bordure nord-est de la péninsule et s'abaissent graduellement plus ils se rapprochent des parcs et des secteurs résidentiels à l'ouest ; de même, la prise en compte des vents dominants a largement influé sur la configuration et la localisation du système du vert au cœur de la péninsule. Une promenade sur caillebotis le long du fleuve, de plus de deux kilomètres, est ouverte au public en permanence.

Le tout se veut une démonstration du développement écologique et environnemental. Pour économiser l'énergie électrique, l'utilisation de panneaux solaires et l'orientation sud des murs de verre est généralisée ; la lumière naturelle est privilégiée dans les constructions tertiaires ; les lampes à basse consommation, le remplacement de l'air conditionné par des systèmes d'arrivée d'air frais extérieur, l'énergie éolienne, le choix des matériaux de construction à faible besoin énergétique pour leur production et recyclables influencent directement les nouvelles formes urbaines, de même que la réutilisation des eaux de pluie.

Dans ce quartier conçu pour une mixité des fonctions, des usages et des groupes sociaux (20% des logements sont sociaux tandis qu'appartements et maisons sont en location ou en propriété individuelle ou partagée), la gestion des circulations privilégie les transports en commun, le bus et le métro (la *Jubilee Line*), les bateaux sur la Tamise, et les itinéraires piétons et cyclistes. Une partie des déchets est recyclée et sert aux emballages du grand magasin Sainsbury sur le site. Chaque bâtiment reçoit les technologies de la communication tant pour l'échange et l'information que pour la sécurité de l'ensemble. Cet effort d'urbanisme durable intégré contraste avec les opérations décousues des *Docklands*.

2.3 - LE MILLENIUM VILLAGE

Les développeurs du nouveau quartier, le *Millenium Village*, Taylor Woodrow and *Countryside Properties PLC*, remportèrent en 1997 l'appel à candidatures européen lancé par *English Partnerships*. Les critères de sélection étaient : la qualité de l'architecture et de l'environnement, et la capacité financière. Ils créèrent la *Greenwich Millenium Village Ltd* et prirent comme partenaires pour le logement social : *Moat Housing Group* et *Ujima Housing*.

Le *Millenium Village* de Greenwich est le plus grand projet de logement écologique de Grande-Bretagne et s'impose comme l'étalon en matière de construction environnementale à travers tout le pays.

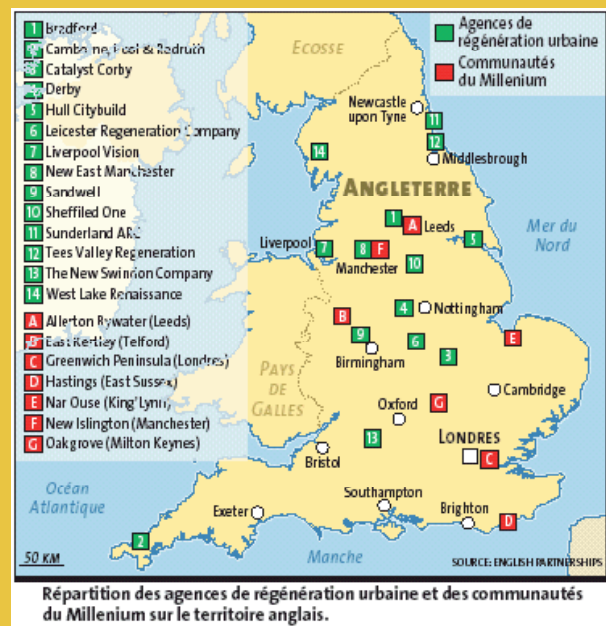
L'architecte Ralph Erskine conçoit le *masterplan* et la première tranche de logements (treize hectares). Chaque tranche est disposée autour de ce qui semble être une version renouvelée du square londonien et ceinture un cœur végétal (à l'intérieur duquel sont aménagés deux lacs artificiels) connectés par des couloirs verts au fleuve et au reste de la péninsule.

Les logements dessinés par R. Erskine répondent aux exigences d'efficacité énergétique et de mixité sociale : une fois construit, le « *village* » comprendra environ 2520 logements comprenant à la fois des logements collectifs et des maisons urbaines parmi lesquels 20% auront le statut de logement social (le master plan initial prévoyait 1 377 logements sur ce

LES « MILLENIUM COMMUNITIES »

sources : Hachache N., « Régénération urbaine à l'Anglaise », *Le Moniteur*, 2003, N°5215

En 1997 est lancé par le gouvernement un programme associant régénération urbaine et développement durable sous l'étiquette « Millenium Community ». Il vise la production de 5 000 à 6 000 logements en dix ans, selon de nouvelles pratiques d'aménagement et de construction respectueuses de l'environnement : chantier propre, efficacité énergétique, tri sélectif, recyclage de l'eau, qualité du cadre de vie et des constructions. Sept « Millenium Communities », dont la péninsule de Greenwich, sont en cours de réalisation. L'objectif est de montrer que l'investissement privé dans la qualité urbaine peut être rentable.



LE DÔME DU MILLENIUM

Implanté au nord de la péninsule de Greenwich, le dôme du Millenium ouvrit ses portes le 1er janvier 2000 et présenta, pendant un an et sur quatorze zones d'expositions culturelles, scientifiques, techniques et ludiques, les enjeux du XXIe siècle. Ce projet, au coût de quarante millions de livres, piloté par le New Millenium Experience Company, se déroule sous un immense dôme de 80 000 m². Dessiné par le cabinet d'architecture de Richard Rogers, cet ouvrage circulaire, entièrement en métal-textile, présente des dimensions impressionnantes : un diamètre total de 364 m, un diamètre intérieur de 320 m, une circonférence de 1 km, une hauteur au centre de 50 m, une suspension par 67 km de câbles, à douze pylônes de 100 m de haut et de 95 t, une couverture en fibre de verre et en téflon de 150 000 m², un poids total de 1 800 t. Au total, cette structure pourrait contenir deux stades de Wembley ou treize Albert Hall.

secteur, mais *Greenwich Millenium Village Ltd* obtint d'en construire plus). Les constructions seront disposées de manière à maximiser l'exposition au soleil et de minimiser celle au vent et ce afin de réduire les besoins en chauffage, en eau chaude et en électricité des résidences. Les objectifs de développement tendent à réduire sensiblement la facture énergétique en utilisant des matériaux et des appareils peu consommateurs d'énergie, et grâce, notamment, à un système de chaleur et puissance combinées (un *Combined Heat and Power system*, CHP). En outre, le projet emploie des techniques innovatrices de construction, telles que les cosses modulaires de salle de bains et de cuisine, des revêtements et des fenêtres préfabriquées assemblées dans des usines sur place à moindre coût, avec des finitions de meilleure qualité, diminuant considérablement les déchets de construction.

A côté des logements, plusieurs équipements sont implantés à la charge de la *Greenwich Millenium Village Ltd*. Réglementés dans le cadre de la section 106 du *Town and Country Planning Act (1947)*, des accords peuvent être passés entre autorités planificatrices et promoteurs immobiliers lors de l'attribution de contrats. On assiste ici à la prise en charge d'équipements et d'infrastructure dits d'intérêt général par le secteur privé. Dans le cas de Greenwich, les promoteurs financent la construction de logements sociaux, de bâtiments scolaires et de centres de santé, ainsi que l'aménagement et l'entretien d'une promenade le long de la Tamise et de 32 acres d'espaces publics. Longtemps absente des politiques de la ville, la dimension locale de formation et de recrutement se voit également incluse dans ces accords. Hérité des politiques conservatrices de M. Thatcher, le rôle prépondérant du secteur privé dans le projet urbain vise avant tout à promouvoir un développement urbain innovant et durable, soucieux d'une haute qualité du bâti et de composition urbaine. L'usage même des matériaux en témoigne.

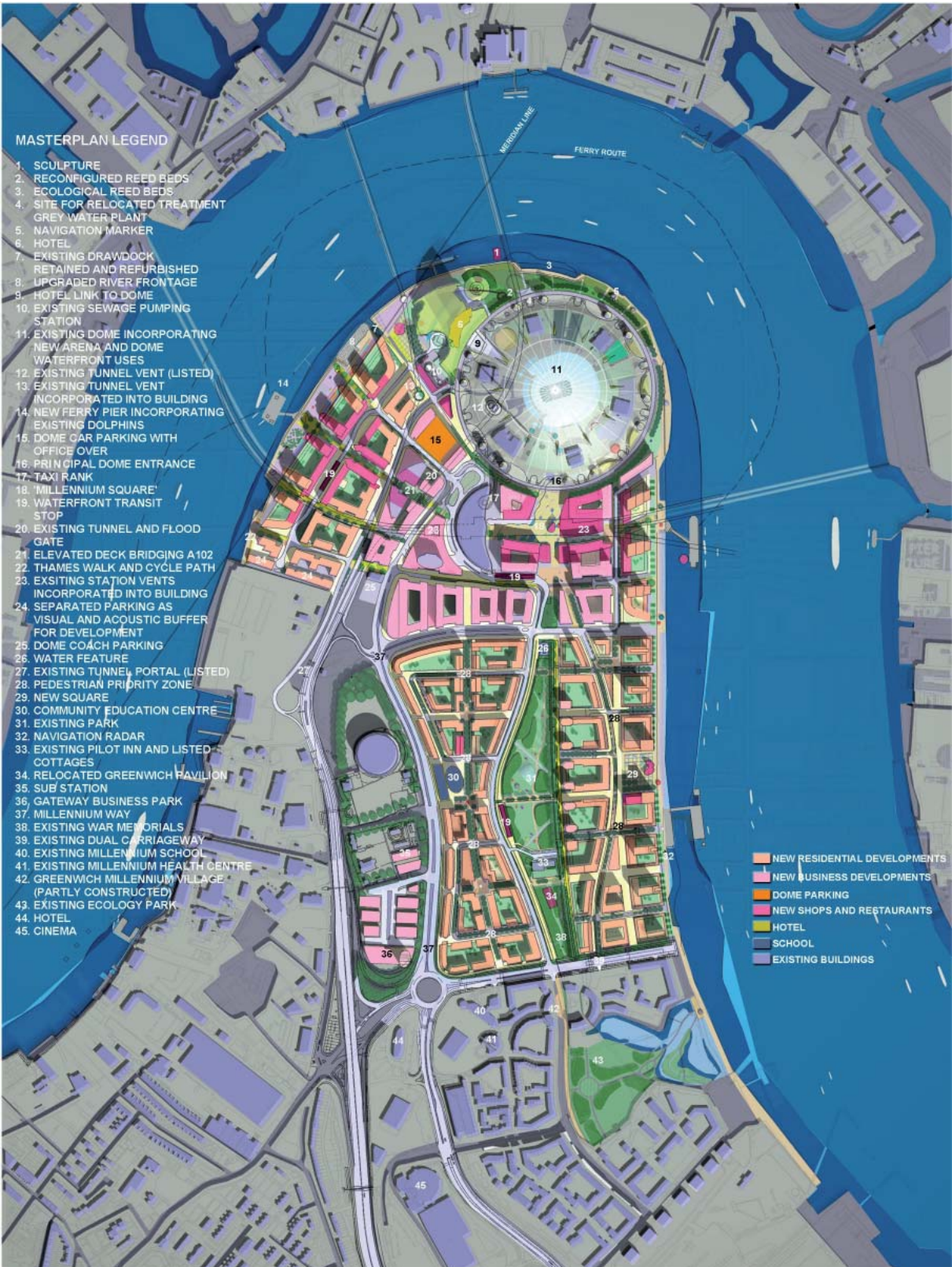
2.4 - LE DÔME

Lancé sous le gouvernement de John Major, l'exposition du millénaire est un projet qui, dès l'origine fait l'objet de débats passionnés sur sa localisation (Birmingham ou Londres), son coût (10 milliards de francs, ramenés à 7,5 milliards), son financement (équilibre des investissements publics et privés) et sa raison d'être. Après de nombreuses remises en question et menaces d'abandon, le concept est finalement adopté en 1997 par les travaillistes, avec un feu vert définitif du premier ministre Tony Blair, séduit par le grand dôme conçu par son ami l'architecte Richard Rogers.

Rebaptisé « l'expérience du Millénaire », le projet souffre toujours du manque de contenu précis : parc d'attraction, cirque high-tech, exposition sur le modèle des grands succès du passé (le Festival of Britain de 1951 ou la Grande Exposition de 1851)... tout est envisagé. L'initiative du projet début 1996 revient à la Commission du Millénaire (qui reçoit et dispense les revenus de la Loterie nationale, affectés à des projets du Millénaire).

Le site de la péninsule de Greenwich au bord de la Tamise est choisi de préférence au Centre national d'expositions de Birmingham. *English Partnerships* rachète alors l'entière péninsule de 121 ha à British Gas, lequel dépense quinze millions d'euros pour une décontamination préalable de cet ancien site industriel abandonné depuis vingt ans. *English Partnerships* investit par la suite quarante millions d'euros pour le nettoyage des vingt-neuf hectares de

LE MASTER PLAN DE TERRY FARREL, 2004



l'exposition même, avant de les céder à la *New Millenium Experience Company*, la société ad hoc créée pour la construction et l'exploitation du projet.

C'est le concept d'un dôme par l'architecte Richard Rogers, l'ingénieur Buro Happold et l'équipe de créateurs Imagination qui est retenu. Il s'agit en fait d'une immense tente d'un kilomètre de circonférence et de cinquante mètres de haut en son centre, soit deux fois la taille du stade de Wembley, avec une surface au sol de 80 000 m². Le dôme supporté par douze portiques en acier de cent mètres de haut est maintenu par soixante-dix kilomètres de câbles. La structure textile qui le recouvre (soit 150 000 m²) est en polyester enduit de PVC transparent (un produit d'une durée de vie de quinze ans, mais remplaçable). A l'intérieur, six structures internes entourent un grand tambour central, avec une scène et des sièges mobiles.

2.5 - LE MASTERPLAN DE TERRY FARRELL

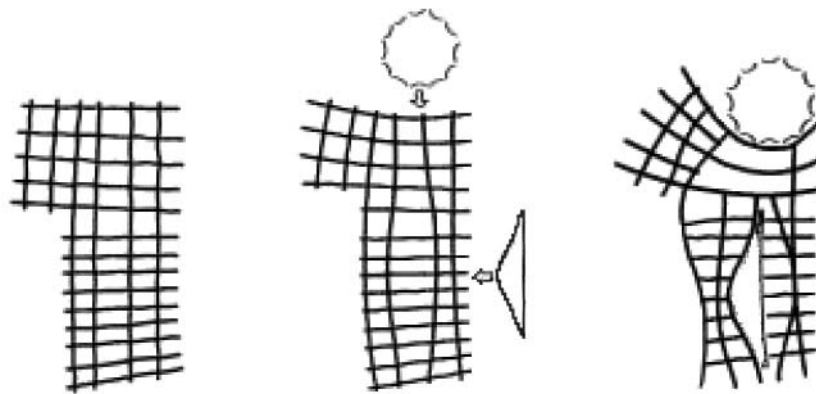
Si en 1999, la conception du dôme est presque totalement arrêtée, sa périphérie évolue à mesure que « l'expérience » mûrit. Dès le lancement du projet, il est prévu que la gigantesque structure abritera l'exposition « millénaire » pendant un an, puis sera réaffectée à une autre utilisation. Le Dôme, ou plutôt son revêtement Téflon, a une durée de vie de 25 ans et compte tenu des frais engagés - 1,14 milliards d'euros - toute opération sur le lieu se doit d'être rentable. Le premier élément de la reconversion de la péninsule, le dôme du Millenium, érigé pour saluer le passage au 3^{ème} millénaire s'avère un échec financier, mais il apporte au site une station de métro.

Après maints imbroglios politiques et juridiques, c'est finalement la *Meridian Delta Ltd* (association entre *Lend Lease* et *Quintain Estates and developpement plc*) qui rachète, en décembre 2001, le dôme et ses alentours, Elle assure la prise en charge de la deuxième phase de développement de la péninsule (les 77 hectares restants). Le dôme accueillera des activités sportives et récréatives que seront gérées par le groupe de loisirs *Anschutz Entertainment Group*.

En 2003, le *council* du *Borough* de Greenwich et le maire de Londres approuvent les propositions du *developer*. Dès 2002, la *Meridian Delda Ld.* et *English Partnerships* négocient le projet de développement du Nord de la péninsule, dont le *masterplan* de Terry Farrel & Partners assure la retranscription graphique. Sont prévus : 10 050 nouveaux logements (dont 38% de logements abordables pour les faibles revenus), 24 000 emplois, 8 800 m² pour les grandes surfaces et 8 547 m² pour les commerces de détail. Parallèlement, les accords négociés dans le cadre de la section 106 agreements prévoient de nombreux équipements publics (école, centre de santé, nurserie, zones de jeux pour enfant, centres religieux, équipements récréatifs, etc.) de même qu'une haute qualité de desserte en transport (pédestre, automobile) et d'espaces verts, et des parkings surveillés.

Du point de vue de la composition urbaine la démarche de Farrell est originale. Il part d'un constat simple et sans ambiguïté : la péninsule de Greenwich offre des possibilités de régénération considérables voire uniques. Toutefois, en dépit de son emplacement attractif et de son étendue, elle reste un espace contraint à bien des égards : son emplacement en

SCHÉMA DE PRINCIPE DU MASTER PLAN DE TERRY FARREL



MASTER PLAN DE RICHARD ROGERS, 1997



MASTER PLAN DE TERRY FARREL, 2004



«ONE WAS UPDATING OF THE OTHER

bordure de la Tamise, zone potentiellement inondable ; la position du Dôme du Millénum ; le contournement sur son flanc occidental par l'autoroute A 102 débouchant sur le tunnel de Blackwall ; l'éventualité d'un nouveau pont de désengorgement sur son extrémité nord-est ; l'existence d'une plate-forme de transport multinodale et d'un certain nombre d'infrastructures pérennes ; et enfin, la présence d'un parc, véritable colonne vertébrale du site. Bref, il y a là autant « d'éléments naturels » qui nécessitent une approche singulière et adaptée.

La flexibilité est de mise, tel que l'illustre le schéma ci-contre. Tout en jouant de l'élasticité de la grille urbaine adoptée – ici en damier, la trame viaire embrasse les « éléments naturels » du site sans en altérer l'intégrité et parvient à maintenir sa continuité et sa capillarité. Les porosités ainsi constituées accueillent l'espace bâti et reste par la même perméable à l'espace public.

En conservant le dôme du Millénum – bientôt reconverti en arène du divertissement – à son emplacement, le masterplan saisit l'opportunité qui lui est offerte de transformer le waterfront de la péninsule en une place récréative et commerciale dotée d'une identité forte. Sur un emplacement de cette taille, le choix de la décomposition et de l'hétérogénéité des futurs développements fondent l'ambition urbaine et contrastée du projet.

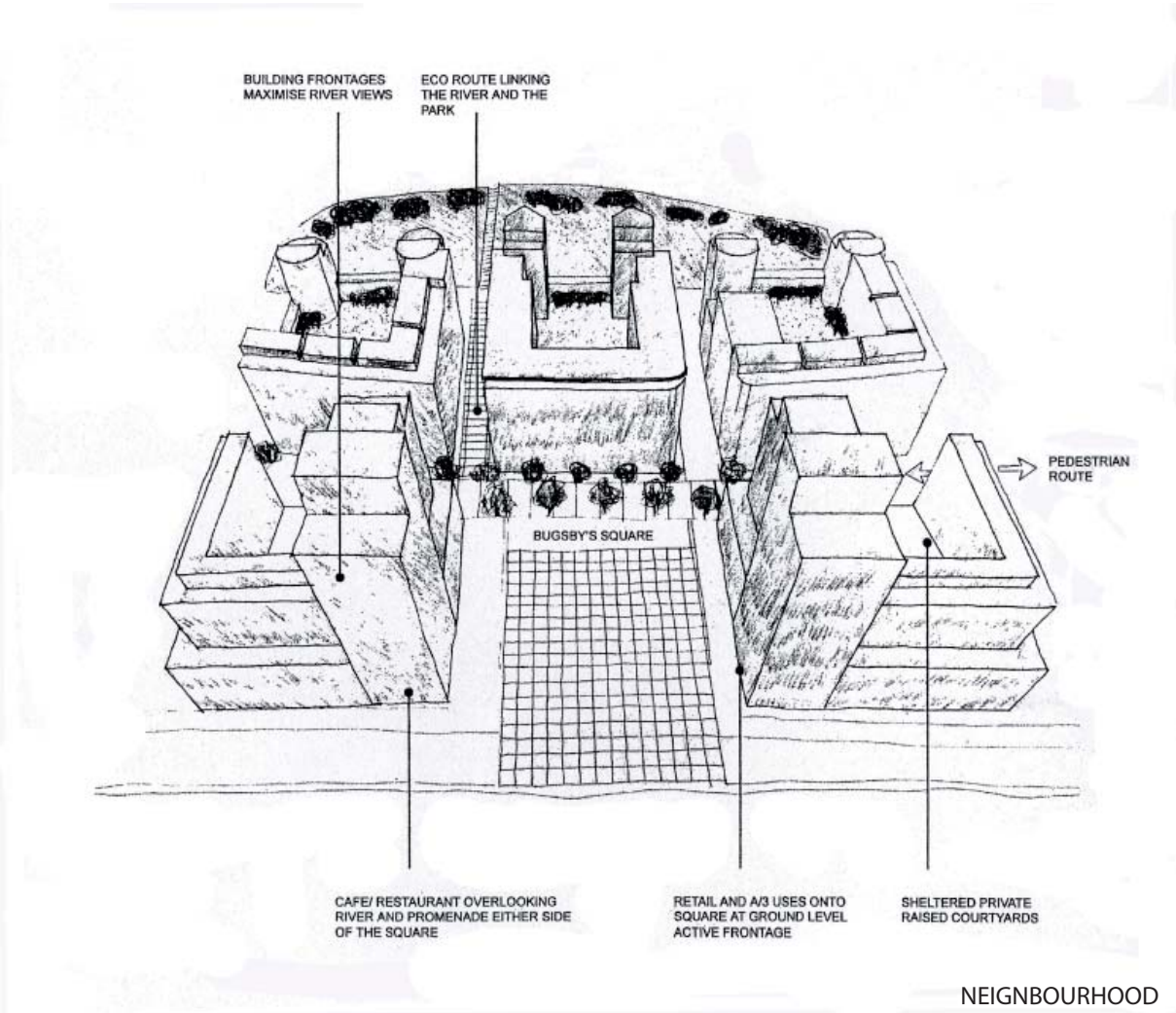
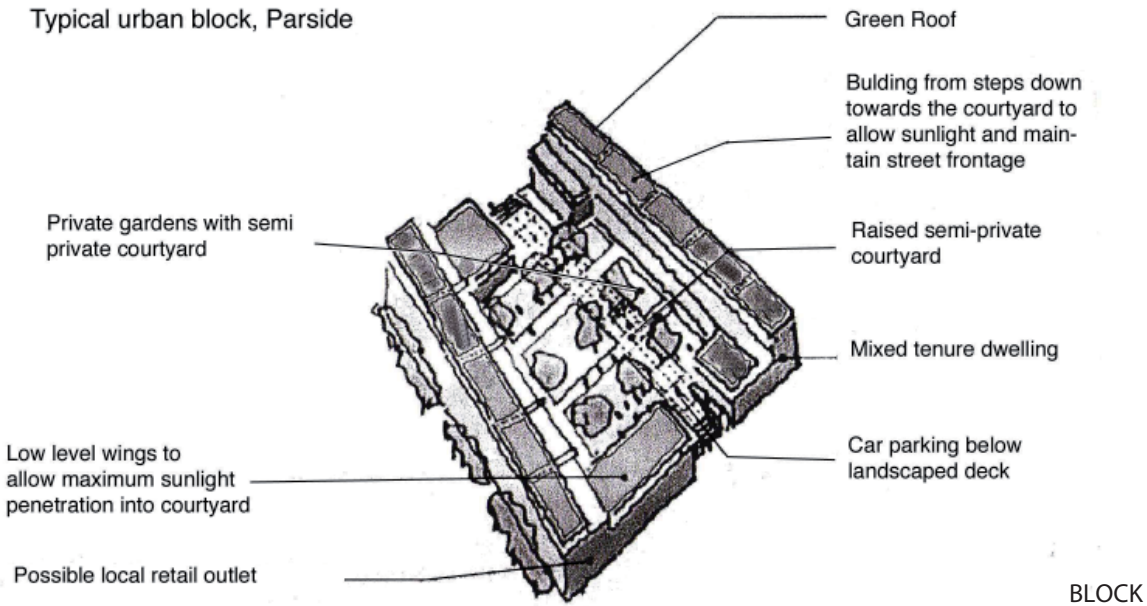
Le *masterplan* de T. Farrell propose une grande variété de densités urbaines avec pour repère celles de Barcelone (de 200 à 350 logements par hectare), tout en augmentant à la fois l'accès et l'offre en transport en commun du site, le long d'un chapelet de « quartiers » distincts. La variété du logement – sa taille, son type et sa tenure – se veut la garantie d'une mixité fonctionnelle et sociale exemplaire.

Chaque quartiers (pour le travail, la vie quotidienne, les achats et les loisirs) renferment un réseau de rues, de places et de jardins interconnectés, et disposent d'équipements sociaux et communautaires (centres scolaires et de santé). Le parc central, une « vallée verte », borde les plus hauts bâtiments de part et d'autre de ses contours latéraux. De même, les principaux itinéraires de circulation automobile parcourant la péninsule longent l'arrière des blocs selon un axe nord-sud parallèle aux contours de la tamise. Le maillage de l'espace public fournit des connections piétonnes reliant tous les principaux éléments de la péninsule, et propose un parcours de ruelles cyclables. A l'instar d'Andrew Parry, responsable du *Greenwich Peninsula Partnership*, on peut relever la continuité très forte qui s'établit entre le *masterplan* de R. Rogers et celui de T. Farrell, « *one was the updating of the other* ».

Le *masterplan* de Farrell précise toutefois celui de R. Rogers d'un point de vue morphologique : des îlots ouverts (*urban blocks*), fidèles aux principes établis par l'*Urban Task Force*, sont organisés autour d'une place (généralement un square) ; mis en réseau selon une continuité géographique, ils donnent corps à un quartier harmonieux se singularisant par son homogénéité formelle et se distinguant physiquement des autres quartiers grâce aux parcs et aux grandes avenues.

DE L'ÎLOT AU QUARTIER - LA PENINSULE DE GREENWICH SELON TERRY FARREL

source : *Master Plan Design Code*



3 - DENSIFIER LA VILLE

A travers la requalification de la péninsule se pose la question de la densité urbaine. Comme le souligne Nick Raynsford, au cours de l'histoire, la population anglaise préfère les maisons individuelles de banlieue aux appartements situés en ville. Pourtant, l'étalement urbain caractéristique des dernières décennies ne pouvait selon lui perdurer sans nuire aux zones rurales. Dès le début des années 1990, le gouvernement de J. Major souhaite que 50% des nouveaux logements construits le soient sur des friches en zone urbaine. A partir de 1997, le gouvernement de T. Blair reprend à son compte cet objectif et insiste par ailleurs sur la nécessité d'une densification.

3.1 - LA DENSITÉ EN ANGLETERRE : ÉVOLUTION D'UN PARADIGME

Si l'on en croit les sources officielles⁴⁹, la densité des nouveaux logements construits entre 1989 et 1997 serait de 28 à l'hectare lorsqu'il s'agit de construction sur friches contre 21 sur des terrain dits « *vierges* » ; la moyenne nationale étant de 25. Il n'en demeure pas moins qu'une seule observation de ces moyennes donnerait une vision faussée de la situation : depuis la révolution industrielle, Londres, dont la croissance n'a quasiment jamais cessé, a toujours affiché des densités plus hautes que les autres métropoles. Ainsi, alors que l'East Midlands affiche une moyenne de 22 logements à l'hectare pour la période 1989-1997, Londres culmine à 48, soit le double de la plupart des autres régions.

Nous le verrons, c'est tout naturellement que l'enjeu de la densité a tenu une place de choix dans les projets successifs pour la Péninsule de Greenwich. Les directives nationales actuellement en vigueur, par le biais du *Planning Policy Guidance Note 3 : Housing*, stipulent que les nouveaux logements doivent être construits à une densité de 30 unités par hectare. Pourtant, le PPG3, publié en 2000, déplore la situation de l'époque : alors que la moyenne nationale est de 25 logements à l'hectare, plus de la moitié des nouveaux logements construits atteignaient péniblement les 20 à l'hectare⁵⁰.

Le gouvernement encourage dès lors à inverser cette tendance : « *Local planning authorities should therefore: avoid developments which make inefficient use of land (those of less than 30 dwellings per hectare) ; encourage housing development which makes more efficient use of land (between 30 and 50 dwellings per hectare) ; seek greater intensity of development at places with good public transport accessibility such as city, town, district and local centres, or around major nodes along good quality public transport corridors* ».

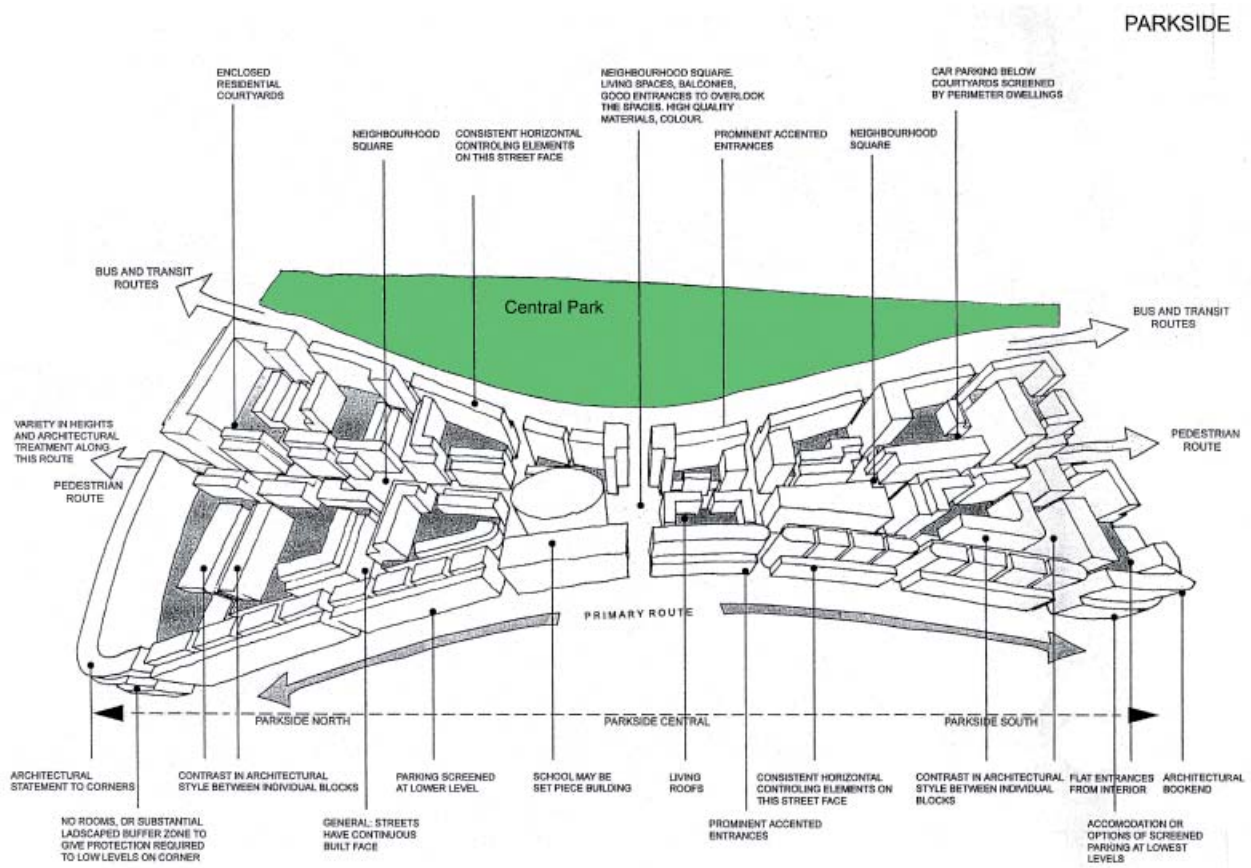
En décembre 2002, le gouvernement, conscient de la nécessité de densifier et du potentiel de densification offert par la région Sud-Est, publie une directive supplémentaire pour cette région qui rend difficile l'approbation de tout projet qui afficherait une densité inférieure à 30 logements à l'hectare: en vertu du *Town and Country Planning Direction 2002*, ces projets doivent être soumis à l'approbation du *Government Office* de la Région Sud-Est. A la même époque, John Prescott, qui s'adresse au public du Sommet de Johannesburg, déclare : « *For far too long we've allowed low-density housing on our precious land* », avant d'ajouter : « *In the south east it's been around 20 homes per hectare. Compare that with many parts of London, like Islington, where it's over 50.* »

49 Department of Environment (DoE), *Land Use Change in England*, N°14.

50 DETR, *Planning Policy Guidance 3, Housing*, Londres, HMSO, 2000, p.71-72.

DE L'ÎLOT AU QUARTIER - LA PENINSULE DE GREENWICH SELON TERRY FARREL

source : *Master Plan Design Code*



At the new Greenwich Millennium Village it's over 80, in Edinburgh it's over 250 and in Barcelona it's 400 – and we're arguing about whether it should be 25 or 30 ! ». Henry Oliver, membre du Campaign to Protect Rural England écrit à ce propos: «*Thirty dwellings per hectare couldn't conceivably be described as high density* ».

Densifier la ville anglaise relève autant du projet sociétal que d'une vision urbanistique ou architecturale. Comme le rappelle Nick Raysford, l'amertume de la population envers la densité se cristallise dans les années 1960. L'effondrement partiel d'un immeuble à Ronan Point en 1968 est sans doute l'événement qui a le plus contribué à stigmatiser la haute densité dans l'esprit des britanniques, très critiques à l'égard des logements modernes construits en nombre à cette époque.

3.2 - LA PÉNINSULE : UN MODÈLE URBAIN

Depuis la création des villes nouvelles, préconisée dans le plan de Peter Abercrombie de 1944, jusqu'aux récentes dispositions du *London Plan*, les différents gouvernements qui ont en charge la planification du Grand Londres s'attachent à contenir la diffusion de l'urbanisation. Dans un pays où la population est globalement réfractaire à l'idée de la densité urbaine, les autorités usent de procédés subtils suffisamment mobilisateurs pour faire évoluer les mentalités. Le développement durable est de ceux-là.

Le développement urbain durable se veut une alternative aux maux de la ville d'aujourd'hui. En s'opposant à l'étalement urbain et en contraignant la mobilité personnelle, la ville durable se doit d'être dense, mixte et propice aux déplacements doux. La viabilité d'une telle conception de l'espace urbain repose en grande partie sur la capacité de ses promoteurs à la faire accepter socialement. Pour mettre en œuvre un projet-test, il fallait trouver un site qui soit à la fois vierge de toute trace urbaine contraignante et idéalement positionné sur l'échiquier londonien. Au gré des opportunités, le choix de la péninsule s'avère pertinent. La péninsule est considérée par ses promoteurs comme un modèle et les réalisations qu'elle se destine à abriter se doivent d'être exemplaire : le vice-premier ministre, John Prescott, donne le ton d'une ambition qui, selon lui, s'inscrit dans la continuité de la tradition utopiste anglaise, née au début du XX^{ème} siècle, avec les cités jardins d'Ebenezer Howard : « *In 1997, I asked English Partnerships to run a competition to create a new kind of community on the Greenwich Peninsula. I wanted to create a model development for the new millennium. I wanted an example for others to follow – like the Garden Cities of the XXth century* »⁵¹.

A ce titre, le *Greenwich Millenium Village* illustre physiquement une volonté urbanistique et s'offre comme la référence d'une approche innovante pour de futurs développements. Proposées comme une interprétation contemporaine du square londonien, le village se réclame d'une forme urbaine anglo-saxonne vernaculaire, le village urbain classique :

Aux maisons alignées et contiguës sont accolés de bas immeubles d'habitations desservis par de petites rues ; l'ensemble étant disposé autour d'un jardin commun semi-privatif. Formellement, c'est une déclinaison de l'îlot ouvert caractérisé par une hiérarchisation claire des différents types d'espace, du public au privé, dans laquelle la rue recouvre son rôle d'espace de socialisation et de support de l'altérité, et n'est plus exclusivement destinée aux seuls véhicules motorisés.

⁵¹ English Partnerships, *Greenwich Peninsula : Investing the 21th century*, 2004, p.1.

LE MASTERPLAN DESIGN CODE DE LA PÉNINSULE DE GREENWICH

source : Terry Farrell, 2004

LE DESIGN DE CHAQUE BÂTIMENT

Les rues, squares et espaces ouverts sont définis par le masterplan. L'espace bâti contribue à « façonner et définir un domaine public (espaces viaires et places) aux limites claires. Sans perdre son identité chaque bâtiment participe de la lisibilité et de l'harmonie générale du lieu dans lequel il s'intègre » Ainsi la hauteur (calibrée à l'échelle de chaque îlot), la couleur, la texture des façades extérieures, les proportions morphologiques et les matériaux utilisés devront respecter « a friendly, human-scaled pedestrian-oriented environment ». Les formes architecturales devront s'accommoder des conditions climatiques et aéraliques. La définition des hauteurs devra tenir compte de ces contraintes.

Au niveau des pieds d'immeubles le traitement des entrées, des fenêtres et des éléments décoratifs s'attachera à matérialiser une suture attrayante avec les rues et les squares de diverses manières « from directly abutting the street through various means of creating defensible space, glimpses and views into courtyards, to the creation of a private space or garden for occupiers between the building and the street » La continuité du front bâti, l'alignement par rapport à la rue, la variété des usages et des typologies des bâtiments, leurs continuités par rapport aux constructions voisines et la diversité des types de transition entre sphère privé du bâti et sphère publique de la rue garantiront une rythmique urbaine porteuse d'une urbanité de qualité. Le retrait par rapport à l'alignement pourra être autorisé si l'espace créé est jugé fonctionnel et attractif. Le traitement des angles est bien sûr recommandé de manière à ce que ne soit pas brisée la continuité visuelle.

Au-dessus, les façades les plus hautes seront variées et bien articulées afin d'éviter des murs borgnes trop larges. De même, les toits devront être conçus de manière à être visuellement attractifs. Généralement les toits plats ne seront pas acceptés sauf s'ils accueillent des terrasses plantées. Les balcons ornements de plantes seront vivement encouragés afin de promouvoir un environnement naturel de qualité.

LE DESSIN DES RUES ET SQUARES : CRÉER UN ESPACE ACCESSIBLE ET PERMÉABLE AUX DÉPLACEMENTS

Pour faire de la péninsule un espace pédestre sûr et attractif, le masterplan met en place une hiérarchie des espaces viaires et ouverts en fonction des usages dont ils seront les supports (de l'automobile aux déplacements doux) et structurés en réseau. Les éléments de cosmétique urbaine (panneau, mobilier urbain, candélabre, art public) seront disposés de manière à ponctuer le parcours de déplacement.

FAIRE DE LA PÉNINSULE UN LIEU UNIQUE AVEC SA PROPRE IDENTITÉ

Le masterplan accorde une importance toute particulière à la création de quartiers s'égrainant le long de la péninsule. Leur positionnement par rapport à la Tamise et aux parcs permettra de leur donner une identité.

CRÉER DE LA VIE ENTRE LES BÂTIMENTS

La vie entre les bâtiments se joue pour l'essentiel dans les espaces ouverts, les places, squares, parcs et rues de la péninsule. La création d'un domaine public de qualité générera un sens communautaire et civique au moyen de la « surveillance naturelle » qu'il induit. Pour ce faire, il faut encourager un front de rue « actif », sûr (plan lumière), attractif et vivant. Les espaces semi-publics des cours intérieurs, situées dans les cœurs d'îlots ouverts, doivent être aménagés de manière à assurer une liaison entre sphères privée et publique, et être traités avec le même soin que les espaces publics.

Le *Greenwich Millenium Village* revendique la paternité morphologique du square londonien des XVIIIème et XIXème siècles, bien qu'il en inverse la configuration : au lieu de disposer les façades des bâtiments de manière à ce qu'elles donnent sur le jardin central, le square est ici réduit à l'état de cour intérieure ceinturée par les terrasses des maisons et l'arrière des appartements. De même, la référence du *Greenwich Millenium Village* à Hampstead et Putney en tant que villages urbains classiques relève plus du marketing que d'une comparaison réaliste, mais a pour but d'assimiler le futur quartier et ses hautes densités à un espace traditionnel londonien. Il s'agit de légitimer, au moyen d'images percutantes, la densité promue et ainsi l'attrait du site.

Les densités de la première tranche du *Millenium Villlage* sont avant tout le résultat d'une réussite managériale, fondée sur la négociation et la participation des différents porteurs d'intérêt au fil du temps et profondément ancrées dans le projet de la Péninsule. Fort de ce succès, la deuxième tranche du Village accroîtra encore des densités déjà élevées. Ainsi, narre Nick Raynsford, lorsque la première tranche du *Millenium Village* est achevée, les densités qu'elle affiche sont supérieures à la moyenne nationale. Pourtant, quelques années plus tard et suite à la révision du PPG3 en 2002, les densités de la deuxième tranche doivent être revues à la hausse : les plans originaux se trouvent désormais en dessous des densités requises par le nouveau PPG.

Il nous faut enfin replacer l'élaboration du projet à la lumière de son contexte politique. A l'origine du premier masterplan on retrouve le cabinet de Richard Rogers, coordinateur de l'*Urban Task Force* et auteur de *Towards an Urban Renaissance*. De même, il est intéressant de noter qu'Allen Cherry, président de la *Countryside Properties* – l'une des agences membre du consortium sélectionné pour développer le *Greenwich Millenium Village* –, était lui aussi membre de l'*Urban Task Force*. Quelque part, le projet de requalification de la péninsule est la consécration urbaine d'une vision particulière de la ville, celle de l'*Urban Task Force*.

3.3 - LA PÉNINSULE À L'ÉPREUVE DES CANONS DE L'URBAN DESIGN GOUVERNEMENTAL

Cette vision de la ville détient ses canaux de diffusion, ses codes et sa nomenclature : s'il appartient aux cabinets d'architecte-urbanistes de dessiner les masterplans pour le compte des développeurs ayant contracté avec *English Partnerships*, leur action n'en reste pas moins formellement encadrée. A titre d'exemple, le *Masterplan Design Code* élaboré par Terry Farrell fait explicitement référence à trois documents dont il est la synthèse opérationnelle. L'*Urban Design Compendium*, conçu par les consultants *Llewelyn and Davies* pour le Compte d'*English Partnerships* et *Better places to live*, produit par la CABE⁵² au nom du ministère en charge de l'urbanisme⁵³, s'attachent à des considérations d'ordre morphologique tandis que *By design*⁵⁴ propose une vision plus globale du processus d'*Urban Design*. Tous d'origine gouvernementale, ces précis, riches en indications, illustrations et recommandations se donnent pour objectif de fournir un corpus exhaustif de bonnes pratiques afin de maximiser qualitativement la production de la ville : « *A practical understanding of how good design impacts on regeneration and development is key to the success of the Government's aim to improve design standards. An understanding is required of the costs and benefits of good design.*

52 Commission for Architecture and the Built Environment.

53 DETR, *Better places to live. By design: A companion guide to Planning Policy Guidance Note 3*, Londres, HMSO, 2001.

54 Commission for Architecture and the Built Environment et DTLR, *By design. Urban design in the planning system: towards better practice*, Londres, HMSO, 2000.

LE COLLABORATIVE DESIGN PROCESS

ÉTAPE 1 : COMPRENDRE LA VISION ET LES CONTRAINTES DU PROJET DANS LEURS GLOBALITÉS

Chaque parcelle doit être individuellement « contextualisée » au regard des objectifs qualitatifs du Design Code avec un haut niveau de détail (taille du bâti, densité de la zone, localisation des points de transit et de passage des véhicules) afin de maintenir un rapport équilibré entre le bâti et l'espace public.

ÉTAPE 2 : « DESIGN BRIEFING »

Dans le but d'assister les développeurs et leurs équipes de concepteurs (architectes, urbanistes, paysagistes), la Meridian Delta s'engage à mener « un processus de collaboration » avec chacun d'entre eux. L'objectif est de permettre une meilleure intégration et articulation des différents développements les uns avec les autres aux échelles de l'îlot et de la péninsule.

ÉTAPE 3 : PROPOSITION DES AVANTS-PROJETS

Les développeurs soumettront les avant-projets d'abord à la Meridian Delta afin de vérifier leur conformité au Masterplan Design Code. Ensuite, une fois le projet validé, ils seront soumis au council en vue d'approbation.

ÉTAPE 4 : OBTENTION DU PERMIS DE CONSTRUIRE

Les projets de développement, encadrés par la Meridian Delta, et le contenu des futurs permis de construire seront discutés avec le council et les principaux porteurs d'intérêts concernés, après avoir fait l'objet d'une négociation sur les considérations matérielles. La Meridian Delta, en partenariat étroit avec le borough, s'assurera de l'adéquation des projets aux conditions réglementaires et approuvera les projets après que les promoteurs aient formulé une demande de permis de construire.

The extra costs tend to be short term, whereas the benefits (which usually outweigh them), tend to be generated in the medium to long term. We work with our partners, encouraging them to take a long-term view and develop an understanding of the benefits that high quality design can bring to a project over time... Through the detailed requirements of the briefs for our development projects we aim for the highest standards of design and require our partners, either land purchasers, developers or joint venture partners, to meet these standards in order to work with us»⁵⁵.

Le *Masterplan Design Code* de la péninsule a pour rôle de promouvoir l'excellence du design en impliquant tous les acteurs engagés et qui s'engageront dans le processus de développement de la péninsule sur la base d'une vision claire des objectifs du projet. Dès l'introduction, Farrell appuie sa conception du projet sur deux éléments clefs qui reviendront, tout au long du Design code :

- d'une part, le caractère structurant d'un domaine public sûr et accueillant. Organisé en réseau, composé d'espaces publics, ouverts et verts, et accessible aux différents modes doux de transports, le domaine public est présenté comme le ciment social et urbain d'un projet sur le long terme, « *The Greenwich peninsula site will be developed over the next 15-20 years composed of individual proposals that create a range of homes, offices, shops, and a hotel in a comprehensive sustainable mixed-use community... Integral to the project is a network of safe welcoming public spaces and green spaces that will promote an emphasis on walking, cycling and public transport over private vehicle use* ».
- d'autre part, le document veille à promouvoir une « architecture urbaine », considérant la ville comme une entité globale où « *bâti et espace sont appréhendés ensemble, où la qualité des bâtiments sera jugée à leur capacité à s'intégrer et à porter le domaine public, et à la multiplicité des interactions entre individus et communauté qu'ils permettront* »⁵⁶.

L'architecte milite, à l'instar d'Aldo Rossi en son temps, pour une vision de la ville en tant qu'« *architecture* », c'est à dire « *une création inséparable de la vie des citoyens et de la société dans la quelle elle se produit* »⁵⁷. « *Toute fonction n'est visible qu'à travers une forme* » écrivait A. Rossi, précisant que « *la forme est ce qui permet l'existence du fait urbain* » et est l'expression de cet « *être collectif* » qu'est la ville. C'est donc à travers la forme que se perpétuerait le fait urbain et l'urbanité recherchée ici dépend en grande partie de l'urban design que l'on y applique, de la capacité à « *promote an inclusive place and a sense of community ownership of the public realm* »⁵⁸.

Le *Masterplan Design Code* établit, pour le compte de la *Meridian Delta Ltd*, maître d'œuvre du projet, les principes généraux de l'environnement bâti de la péninsule. Il se focalise notamment sur la qualité morphologique des futurs développements et demeure plus souple quant à la typologie architecturale qu'adopteront les promoteurs à l'échelle de chaque bâtiment. Toutefois, sur la demande du *Borough* de Greenwich le document peut être amendé, et suite à approbation, peut évoluer.

55 ENGLISH PARTNERSHIPS, *Greenwich Peninsula : Investing the 21st century*, 2004, 28p.

56 MERIDIAN DELTA LD., *Greenwich Peninsula Masterplan Design Code. Guiding Principles Design and Guidance*, 2004, p. 2 (document réalisé par le Cabinet Terry Farrell and Partners).

57 ROSSI A., *L'architecture de la ville*, Edition de l'Équerre, 1981.

58 MERIDIAN DELTA LD., *Greenwich Peninsula Masterplan Design Code. Guiding Principles Design and Guidance*, op. cité.

En temps voulu, c'est à la *Meridian Delta* qu'il revient, après consultation du *council*, d'évaluer, en s'appuyant sur le *Design Code*, la conformité des propositions qu'émettront les promoteurs pour chacun des développements, conçus sur des parcelles individuelles. Un guide sera d'ailleurs élaboré par la *Meridian Delta Ltd* afin de guider les futurs promoteurs tout au long du « *collaborative design process* » que rythment cinq grandes étapes.

La *Commission for Architecture and Built Environment*, en tant qu'organisme para-public, incarne cette volonté gouvernementale - que T. Farrell relaie au travers de son *Masterplan Design Code* - d'impulser qualitativement la production de la ville. Fondée en 1999 par le gouvernement, cette commission joue un rôle de veille en matière de composition urbaine et d'architecture. Elle finance des recherches, met à disposition son savoir-faire et assiste le gouvernement dans l'élaboration de ses politiques urbaines.

Sa tâche consiste, pour l'essentiel, à soutenir les initiatives susceptibles de faire école en les diffusant par l'intermédiaire de guides, de revues et d'ouvrages. En six ans, cette organisation connaît un succès rapide. Aujourd'hui son influence est considérable. Perçue comme une référence par les politiques, les professionnels de l'aménagement et les collectivités qui en sollicitent l'expertise, le CABE stimule, à l'échelle des projets, une dynamique en phase avec les prescriptions gouvernementales. L'organisme s'est progressivement octroyé un statut de critique de la production urbaine, développeurs et architectes recherchent son assentiment pour légitimer leur projets.

En 2004, à la demande de la *Meridian Delta Limited*, le projet de la péninsule de Greenwich fait l'objet d'une expertise menée de front par la CABE. « Adoubé » par le défenseur principal des principes de l'*urban design gouvernemental*, le projet poursuit actuellement son chemin, dans la « *bonne voie* ». Lorsque l'on voit le nombre élevé d'acteurs qui participent au processus d'*urban design*, l'on est en droit de se demander qui dessine le projet et que cherche à représenter le *masterplan* ?

4 - RÉALISER : LA PÉNINSULE DE GREENWICH OU LA VILLE NÉGOCIÉE

Présenté comme un cadre évolutif, flexible et susceptible d'être mis à jour au gré des opportunités, le masterplan s'offre comme un outil adapté à la démarche de projet. Elaboré par le développeur, ici la *Meridian Delta Ltd.*, le *masterplan* a le statut d'*Outline Planning Permission*, sorte d'avant-projet approuvé dans ses grands principes.

C'est un premier pas avant l'obtention, à l'échelle de chaque parcelle, d'un *Full Planning Permission*, permis de construire, délivré à l'issue du *Collaborative Design Process* décrit plus haut. Andrew Parry, coordinateur du *Greenwich Peninsula Partnership* (que l'on évoquera plus tard) souligne la réactivité du masterplan et la dimension contractuelle du projet : ce n'est pas au *Borough* de formuler un document d'urbanisme précis mais c'est à lui qu'il revient de négocier avec le développeur ce que sera le projet. Le *masterplan*, en tant que document opérationnel, formalise une négociation.

4.1 - LA VILLE SELON LES PLANNING OBLIGATIONS

Si l'on veut comprendre in extenso le cadre juridique de la démarche contractuelle que figure le *masterplan*, il nous faut saisir toute la subtilité du droit du sol Outre-Manche. En Angleterre, les collectivités locales ont le droit de déroger aux règles édictées par le *local plan*, lorsqu'il s'agit de délivrer une autorisation d'urbanisme, et ce, en passant avec les constructeurs des accords par lesquels, en contrepartie, l'aménagement du terrain est spécialement encadré ou restreint. On parle alors de *Section 106 planning agreements* ou de *planning gains* et, depuis 1991, de *planning obligations*.

Alors qu'en France l'octroi ou le refus du permis de construire relève de la police administrative, « consistant en une autorisation administrative dont la seule finalité est d'assurer la conformité de la construction envisagée aux documents d'urbanisme », en Angleterre, « le permis de construire n'est pas seulement une autorisation mais également un instrument de mise en œuvre des politiques publiques ». De sorte que, comme le constate Philip Booth, « la recherche d'un intérêt matériel dans le procédé de contrôle transforme l'autorité de contrôle, d'adjudicateur impartial en partenaire du demandeur d'autorisation »⁵⁹. Dans ces conditions, « le permis de construire a tout lieu d'être négocié par la collectivité, qui peut amender le projet qui lui est soumis, et par le promoteur qui peut obtenir des dérogations aux documents d'urbanisme »⁶⁰.

Les permis de construire (les *planning permission*) sont octroyés ou refusés au regard de deux considérations : d'une part, les collectivités locales doivent se référer au « *development plan* » en tant qu'il intéresse bien la décision à prendre ; d'autre part, elles sont tenues de prendre en compte « *any other material considerations* » (toute autre considération pertinente), locution que la loi ne définit pas. « De cette rédaction de la loi, on peut facilement comprendre... la liberté potentielle dont disposent les collectivités locales »⁶¹.

Les *planning agreements* – ces accords contractuels délimitant ce que seront « les considérations pertinentes » – sont exécutoires contre le promoteur et leur ayant droit car, formellement, ils ne sont pas édictés par l'autorité administrative, mais souscrits par le demandeur, qui se lie par engagement unilatéral ou par convention (*section 106 agreements*) – qui, en cas d'objection éventuelle formulée par un tiers, tient lieu de couverture.

Ils permettent aux autorités locales d'obtenir de la part des constructeurs des contributions financières pour payer leurs propres projets d'aménagement (espaces libres, équipements de quartier, des terrains ou des bâtiments mis à la disposition de la collectivité locale), et donnent la possibilité au constructeur d'obtenir l'autorisation dont il a besoin tout en affranchissant la collectivité locale d'un obstacle juridique.

Sans ce *planning gain*, « une collectivité locale ne peut pas facilement assortir l'octroi d'une autorisation officielle de conditions visant à obtenir le concours du constructeur pour la réalisation d'infrastructures économiques et sociales dont elle avait besoin »⁶². Devenus des *planning obligations* en 1991, le système renforce les accords contractuels. Par leur biais, les constructeurs peuvent s'engager à limiter l'utilisation de leur terrain ou à réaliser des opérations spécifiques sur lui.

59 BOOTH P, « L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande Bretagne en 2004. L'entrée en vigueur du *Planning and Compulsory Purchase Act* », in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Ed Le Moniteur, 2005, pp. 703-717

60 POUPET R., « La négociation du permis de construire en Angleterre », *Etudes Foncières*, 2000, N°87.

61 BOOTH P, « L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande Bretagne en 2004. L'entrée en vigueur du *Planning and Compulsory Purchase Act* », op. cité.

62 PARRY N., « Angleterre : flexibilité du droit et maîtrise de l'aménagement », *Etudes Foncières*, 2004, N°111.

Le recours aux *planning obligations* est vivement recommandé par le maire dans le *London Plan*, « *The Mayor will, and Boroughs should, reflect the policies of this plan [London plan] and include appropriate strategic as well as local needs in their policies for planning obligations. The Mayor wishes to develop with Boroughs a voluntary system of pooling for the provision of facilities related to proposed developments* ». Deux priorités sont clairement affichées, le financement du logement social et des transports publics, auquel s'ajoute celui des équipements scolaires et sanitaires : « *Affordable housing and public transport improvements should generally be given the highest importance with priority also given to learning and skills and health facilities and services and childcare provisions* »⁶³.

L'interférence entre intérêts locaux (*Borough* de Greenwich) et régionaux (GLA) dans l'attribution du permis de construire confère une dimension singulière aux projets qui éclosent au sein de la péninsule. L'approbation du *masterplan*, élaboré par Terry Farrell & Partners et proposé par la MDL au *Borough*, en est l'exemple. En décembre 2001, un accord est passé entre English Partnerships et la MDL qui accepte, selon certaines conditions, de prendre en charge la requalification de la péninsule et du Dôme.

Ces conditions reprennent les injonctions du maire de Londres qui, par l'intermédiaire d'un communiqué paru quelque mois plus tôt, faisait planer l'éventualité d'un refus de sa part d'approuver tout permis de construire, rappelant, sur un ton inquisiteur, la nature et l'envergure régionale des enjeux issus de la régénération d'un tel site : « *I instructed my officers to write to Greenwich Council in response to a pre-application consultation [...] on a masterplan and planning application for this site. I have informed them that I would be minded to direct refusal of the proposals if they are referred to me in their current form. The proposals do not take account of the strategic objectives for the peninsula including transport, economic strategy and housing. I have responded to the consultation by Greenwich Council regarding the Greenwich Peninsula Planning statement and the East Greenwich Riverside Draft Development Framework. I recognise the Dome site and the whole of the Greenwich Peninsula as one of the most important strategic locations in terms of future models of spatial development, transport and regeneration strategies for the capital. I welcome the consultation as an opportunity to update the planning context for development on the peninsula. However, I am concerned that the documents do not sufficiently signal the potential for the peninsula to play a truly strategic role in reshaping and acting as a catalyst for regenerating East London and the wider Thames Gateway area. I have passed on my concerns that the documents are too centred on the role of the site within Greenwich and could quite easily allow a residential dominated scheme to be permitted with any employment, leisure and community facilities as secondary and only serve the local area. I expressed my view that further work should be undertaken through the Greenwich Peninsula Partnership to determine the sectoral split across the various sub-regional developments and the carrying capacity of the peninsula within this analysis. This approach is fundamental to ensure strategic decisions are reached on matters including transport, development and regeneration* »⁶⁴.

En décembre 2002, la MDL formulait une demande de permis de construire (*planning application*). Soumis au *Borough* de Greenwich puis à la GLA – qui approuvèrent respectivement la demande en avril et en juin 2003 –, le permis fut accordé, sous réserve que soit formalisée toute une liste d'accords contractuels selon le régime des *planning obligations*.

63 *London Plan*, op. cité, p.286.

64 Ken Livingstone, 7/5/2001 [Site Internet : www.rubiconestates.com/pages/news.asp?c=15&a=23]

LE GREENWICH PENINSULE PARTNERSHIP

ADDED VALUE :

The Partnership is a body that will:

- offer a structure for all stakeholders
- give direction and clarity to the regenerative process
- be a vehicle for co-operation, integration and co-ordination
- set objectives, sign up support and bind its members to decisions
- place the Peninsula in its local, regional and sub regional context
- ensure an open and transparent process

ROLE :

In order to fulfil successfully the above aspirations the Partnership has to have a clear role and function.

The partnership will use its influence to

- Commission, comment on or endorse, as appropriate, relevant policy documents including those produced and submitted by stakeholder organisations
- Act as an interface between key Peninsula stakeholders and outside agencies providing a single point of reference in respect of Peninsula issues
- Advise and input into the process of selecting the Dome's future use and play a significant ongoing role once selection has been made
- Broker relationships
- Un-block blockages
- Lobby and network
- Offer a flexibility of approach, tailor making solutions and proposals to meet local circumstance
- Help integrate the Peninsula at all levels both socially and geographically
- Respond to and progress strategic issues
- Ensure the effective and proper engagement of the local business and residential communities
- Disseminate information

Cent six millions de £ sont négociés, qui permettent de financer du logement social, des infrastructures de transport, des espaces de bureaux, etc. Bref, autant d'équipements nécessaires au bon développement d'un site identifié comme stratégique dans le London Plan. Ainsi tout développement sur la péninsule est-il encadré, pour ne pas dire ceinturer, par l'incontournable négociation préalable entre :

- la collectivité locale, seule détentrice de l'adjudication de l'autorisation d'urbanisme,
- le propriétaire du terrain, ici *English Partnerships* et à travers lui le gouvernement,
- le demandeur d'autorisation, à savoir la MDL,
- et la GLA qui, au travers du *London Plan*, identifie le site en tant qu'*Opportunity Area*.

4.2 - LA NÉGOCIATION AU CŒUR DE LA DÉMARCHE DE PROJET

Le *Greenwich Peninsula Partnership* (GPP) constitue le forum de cette négociation, «*the Greenwich Peninsula Partnership, which will act as a forum for partners to meet*»⁶⁵. Regroupant parmi ses membres les principaux acteurs publics et stakeholders (porteurs d'intérêt) concernés de près ou de loin par le projet, il donne un cadre institutionnel (validé et soutenu par le *London Plan*) à la démarche de projet et permet la confrontation directe des compétences et des visions auxquelles fait appel la régénération de la péninsule. Il a pour mission d'élaborer une trame écrite – mais non dessinée, seul un plan de localisation illustre le document – des conditions nécessaires au bon développement de la péninsule.

Le *partnership* est issu du contexte plus que d'une contrainte institutionnelle. Au début des années 2000, se pose la question de l'après Millenium. Que faire du Dôme ? Comment poursuivre la régénération de la péninsule et à travers elle, celle du *waterfront* ? Un partenariat s'avère nécessaire tant les échelles de planification sont variées et qu'elles font appels à des acteurs différents, et qu'il paraît important au Council de s'inscrire dans le mouvement et la dynamique des évènements de la célébration du millénaire. «*The area would have to have an ongoing vitality after the Millennium activities. Needed private sector for this, although the public sector's infrastructure, planning powers and ability to build partnerships* ».

Ici, le partenariat vise donc à maintenir dans le temps long les acteurs en relation. On y retrouve côte à côte des membres d'*English Partnerships*, de plusieurs services du Borough (transport et développement urbain, social et économique), de la *Meridian Delta Ltd*, d'*Anschutz Entertainment Group*, de la *Greater London Authority*, du *Thames Gateway London Partnership* et du ministère en charge de l'urbanisme⁶⁶. L'Université de Greenwich est également représentée ainsi que les communautés locales au travers, notamment, des associations de résidents et de commerçants. C'est ensemble qu'ils établissent le *Greenwich Peninsula Development Framework*, approuvé par le Borough de Greenwich en avril 2002 au titre de *Supplementary Planning Guidance*.

Ce document d'urbanisme non statutaire qui s'adjoint à l'*Unitary Development Plan* de Greenwich (document d'urbanisme local) est à la fois une force de proposition, un support de discussion et un cadre de référence qui servira de guide lors de l'élaboration du *masterplan* de la *Meridian Delta Ltd*.

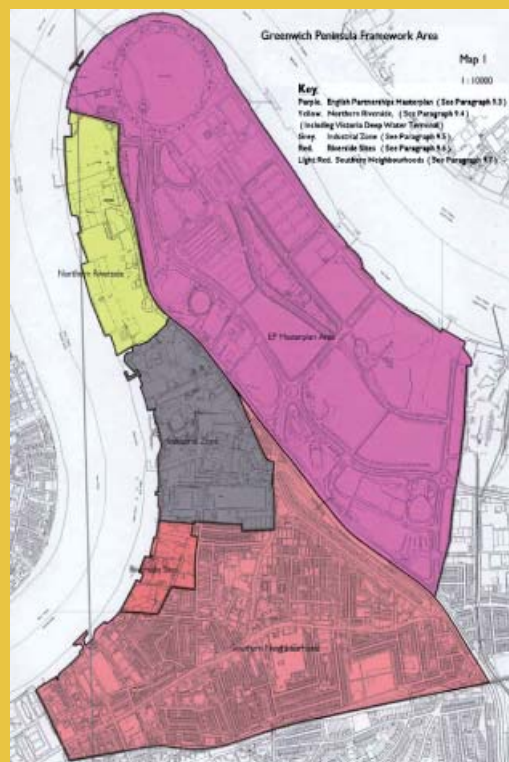
65 *Greenwich Peninsula Development Framework*, op. cité, p. 5.

66 Ministère en charge de l'urbanisme, (*Office of the Deputy Prime Minister*), il devient le *Department for Communities and Local Government* le 5 mai 2006.

LE SUPPLEMENTARY PLANNING GUIDANCE (SPG)

Le SPG est un document non opposable au tiers approuvé par le council et qui a pour but de préciser, à l'échelle d'un secteur bien délimité, les intentions de développement prévues par la collectivité locale. Il complète l'UDP – qui reste le seul document réglementaire – sans en altérer l'économie générale et est soumis à la consultation publique. Une fois adopté, le SPG constitue une « considération matérielle » (material consideration) que les promoteurs et developpers sont obligés de prendre en compte pour formuler leur demande de permis de construire et sur laquelle la collectivité prend appui pour négocier les planning gains.

GREENWICH PENINSULA DEVELOPMENT FRAMEWORK - ZONAGE, 2002



Le *Greenwich Peninsula Development Framework* s'attache à un territoire plus vaste que celui couvert par ce seul *masterplan* et consiste en une série de recommandations concernant l'urban design des futurs projets, le développement social et l'éducation, le logement social et la création d'emploi, les transports et l'environnement. Seul un plan identifiant les principaux propriétaires fonciers accompagne le texte.

Ce document transcrit une vision à long terme (15 à 20 ans) pour la péninsule et s'inscrit, dès l'introduction, dans la perspective du *London Plan*, et du programme interrégional *Thames Gateway*, articulant les diverses échelles (locale, régionale, interrégionale et nationale) où prendront positions les développements futurs. Parmi ses objectifs figurent la volonté de mettre en place une dynamique flexible capable d'intégrer au projet toutes nouvelles propositions et ce de manière concertée avec les communautés locales et les programmes de régénération en cours.

Avec le recul, Nick Raynsford se félicite de la réussite du *Greenwich Peninsula Partnership*, qui se fait donc le garant du projet : « *I think it has been a successful partnership because we have private sector coming in it wasn't an easy thing, there were delays, there was a long delay after the millennium exhibition until we reached an agreement on the plan for the peninsula... now, it works because we have got a large amount of private sector money coming in, public sector makes sure this is done in a reasonably coherent way, it is not free for all or unplanned, also that local people get opportunities for employment, businesses are also encouraged to take part in the process* ».

Au travers du projet de régénération de la péninsule se lit une nouvelle approche de la ville. Le *Greenwich Peninsula Partnership* accompagne la synergie partenariale plus qu'il ne l'impulse. L'absence de projet sous l'ère Thatcher ne fait que favoriser l'émergence d'instances de dialogue informel stimulées par le *Borough* à qui revient le leadership d'une stratégie que les opportunités futures confirmeront. En effet dès le milieu des années 1990, le site de la péninsule devient l'objet d'une lutte politique entre conservateurs et travaillistes à l'occasion de la célébration du Millénaire. Assimilé pendant un temps au seul Dôme, le processus de régénération de la péninsule se perpétue aujourd'hui au travers du *Thames Gateway* et de la préparation des Jeux Olympiques de 2012.

Favorisée par la pléthore de programmes de régénération urbaine lancés par l'Etat depuis les années 1980, la vulgarisation du partenariat émane de cette approche ad hoc⁶⁷ caractéristique de l'action publique britannique où se confondent pragmatisme et flexibilité. Aussi, le partenariat reflète-t-il une période d' « *instabilité institutionnelle* » et représente lui-même une arène instable où les « *valeurs se heurtent, les intérêts divergent* »⁶⁸.

La multiplicité des compétences, qui s'opposent, requiert de nouvelles formes d'expertises, de savoirs et de compétences. Ainsi, les coalitions public-privé qui font la ville anglaise d'aujourd'hui ont recours à des consultants du secteur privé ou à des think-tanks⁶⁹, que P. Wood nomme *knowledge-intensive services*⁷⁰.

67 BAILEY N., "Local Strategic Partnerships in England: The Continuing Search for Collaborative Advantage, Leadership and Strategy in Urban Governance", *Planning Theory and Practice*, 2003, Vol.4, N°4, pp.443-457.

68 DAVIES J.S., "Conjuncture or Disjuncture? An Institutional Analysis of Local Regeneration Partnerships in the UK", *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, Vol.28, N°3, p. 570.

69 WARPOLE K., "Think-tanks, Consultancies and Urban Policy in the UK", *International Journal of Urban and Regional Research*, 1998, Vol.22, N°1, pp 147-155.

70 WOOD P., "Knowledge-Intensive Services and Urban Innovativeness", *Urban Studies*, 2002, Vol.35, N°5-6, pp 993-1002.

Au moyen d'organismes de formation professionnelle, ouverts tant aux sphères publique que privée, tels les «Centres of Excellence » ou, plus récemment, l'« Academy for Sustainable Communities », le gouvernement affiche et distille sa vision de la ville : une ville managée par le secteur public, fabriquée par le secteur privé et qui s'édifie au gré d'un processus de négociation. Dans le cadre des *planning obligations* par exemple, N. Raysford souligne la nécessité de doter les municipalités « d'un personnel extrêmement compétent qui sache différencier ce qui est raisonnable [de demander au promoteur] de ce qui ne l'est pas ».

Enfin, si le partenariat permet de surmonter voire d'éviter les conflits en amont d'un projet, force est de constater qu'il n'offre que des moyens limités pour éviter les effets pervers de la renaissance urbaine : selon R. Rogers, cette renaissance fondée sur la composition urbaine et l'architecture, en contribuant à la flambée des prix, favorise la ségrégation sociale⁷¹.

CONCLUSION : A QUI L'INTELLIGENCE DU DESSIN ? A QUI CELLE DU MANAGEMENT ?

A bien des égards le processus de régénération de la péninsule de Greenwich se démarque des pratiques professionnelle et politique anglaises traditionnelles. Tout d'abord la superficie du site impose si ce n'est de nouveaux outils, tout du moins la capacité d'émettre, de maintenir et d'améliorer une vision d'ensemble du site à la fois intégrée, adaptable et malléable. S'ajoute à cela la singularité du contexte politique et socio-économique de ce cas d'étude pris dans ses quatre dimensions : locale (*Borough* de Greenwich), régionale (Grand Londres), nationale (Angleterre) et internationale (Union Européenne). Enfin, et peut être faut-il y voir l'élément principal de notre exploration, les multiples temporalités qui font se croiser autant d'intérêts que d'acteurs au cours de ces vingt dernières années.

Depuis le milieu des années 1980, le masterplan s'est progressivement imposé comme outil privilégié des démarches de projet en Angleterre. Préconisé par l'*Urban Task Force*, il propose un cadre flexible, susceptible d'être amendé au gré des opportunités. A bien des égards, la péninsule en est le laboratoire. Nombreux sont les acteurs à souligner le caractère réactif de son masterplan et à l'opposer au document d'urbanisme local qu'ils considèrent, à l'inverse, lent à actualiser. Outre-Manche, les documents d'urbanisme expriment avant tout des intentions, une vision stratégique. C'est à l'urbaniste « *municipal* » qu'il revient d'en garantir le respect par le biais de négociations avec l'État, la région (ici le Grand Londres qui fait valoir territorialement ses ambitions stratégiques), les promoteurs, les associations, les entrepreneurs et les résidents.

A l'échelle de la péninsule, le *Greenwich Peninsula Partnership*, piloté par le *council* du *Borough* de Greenwich, constitue l'arène de cette négociation. Regroupant les principaux acteurs concernés, il donne un cadre institutionnel à la démarche de projet que le promoteur (ici *Meridian Delta Ltd*, MDL), en la dessinant, retranscrit au moyen du masterplan. C'est en son sein que fut négocié, à hauteur de 106 millions de £, le financement par la MDL d'infrastructures de transports, d'une partie du parc de logement social et de certains espaces publics de la péninsule. Car en Angleterre, les collectivités locales peuvent signer des contrats avec les promoteurs par lesquels l'octroi du permis de construire est soumis à conditions, ce sont les *Section 106 planning agreements* ou, depuis 1991, les *planning obligations*.

⁷¹ HOLDEN A., IVESON K., "Designs on the Urban : New Labour's Urban Renaissance and the Spaces of Citizenship", *Cities*, 2003, Vol.7, N°1, p.57-72.

Le rôle de la municipalité ne se cantonne donc pas à un simple contrôle de conformité : elle devient partenaire. Ainsi sa mission s'agrandit d'une dimension de négociation. Dans ces conditions, la collectivité peut amender le projet qui lui est soumis et le promoteur peut obtenir des dérogations aux documents d'urbanisme. Selon Nick Raynford, représentant de Greenwich au Parlement et ancien ministre, « *il est primordial que les municipalités soient dotées d'un personnel extrêmement compétent qui sache différencier ce qui est raisonnable [de demander au promoteur] de ce qui ne l'est pas* ». Et ce dernier d'ajouter, « *Problems of delays. In terms of negotiating section 106 agreements. I am a great supporter of this, but it required very skilled staff council officers. But sometimes, they don't realise how much they could squeeze out of the private sector. [...] Often get long delays, for example because councillors have asked for unreasonable things. [...] Thus you need very skilled negotiators. Academy for sustainable development to improve the skills of people in local authorities to carry out these negotiations* ». D'où la volonté qu'affiche l'ancien député de renforcer le pouvoir des autorités locales en élargissant leur aire territoriale de compétences: « *Debat about reforms to the structure of local government. Too many small council which don't have the capacity for these negotiations* ».

Ce qui transparaît ici, c'est la dimension contractuelle du projet : la municipalité ne formule pas un document d'urbanisme précis, mais négocie avec le promoteur ce que sera le projet. L'équipe en charge du projet urbain pour le compte de la MDL ne commence à dessiner qu'une fois le projet autorisé. Elle est encadrée dans son travail par des guides, des précis d'urban design et de recommandations émanant d'organismes tels que la CABE. Le gouvernement promeut une vision de la ville et se donne les moyens de la suggérer. La figure urbaine qu'adopte le projet, au cours de la négociation, relève de ce processus informel d'aller-retour entre le promoteur, à qui revient l'intelligence du dessin, et la collectivité locale, chef orchestre du projet. Ainsi, une coupure forte entre *design* et *management* se fait jour. Dans les faits, elle contribue à accentuer l'aspect fragmenté de la ville anglaise, notamment à l'échelle du *masterplan*, cet outil qui favorise la concentration ponctuelle des énergies au détriment d'une action sur le territoire plus coordonnée et mieux équilibrée.

Le partenariat, dans ce qu'il a de plus concret, à savoir la mise en adéquation des intérêts particuliers au sein d'une structure porteuse du projet, s'impose comme catalyseur de la planification et explique l'imprécision graphique des plans. « *Planning documents more precise ? If you are too precise, you get in a tick box culture and you discourage innovation and imagination. People are simply saying "we satisfy the requirements, ok permission". You need opportunity for the unusual, but not a free for all which allows development which is inappropriate or insensitive* ». A Greenwich, le document d'urbanisme local est une vision stratégique dont le *masterplan* est le modulateur et la négociation le moteur. La démarche du projet ainsi régulée, les acteurs en présence se mobilisent pour saisir en vol les opportunités qui se présentent.

En France, où la scène professionnelle est somme toute dominée par l'urbanisme réglementaire et où le secteur public prime au sein du projet urbain, ce genre de démarche semble difficilement envisageable. L'absence de *section 106 agreements* dans notre pays ne fait que refléter une tendance plus large. Au-delà d'une simple clause, c'est une approche de la ville radicalement différente que l'Angleterre affiche au travers de son système de planification : une approche selon laquelle le projet urbain relève d'un contrat négocié entre secteur privé et secteur public sur une base « *gagnant-gagnant* ».

CONCLUSION

Analyser le passage du projet urbain au projet de ville, dans les contextes propres à trois pays européens (Angleterre, France et Italie), peut apparaître comme un défi difficile à relever. Les concepts mêmes de projet urbain et de projet de ville sont malaisés à définir. En Angleterre, la notion de projet est peu évoquée et un consensus se dégage parmi les *planners* pour parler de *masterplan* quand il s'agit de désigner l'outil le plus adapté pour conduire de grandes opérations de renouvellement urbain. En Italie, où les réflexions à l'intérieur de l'Istituto Nazionale di Urbanistica, sur la planification territoriale, débouchent sur des propositions de redistribution des pouvoirs entre les différents échelons de gouvernement du territoire, le terme plus générique de *progetto di urbanistica*, voire celui de *piano territoriale*, qualifie des projets ou des plans, portant sur de vastes territoires et ayant des objectifs variés (renouvellement urbain, restructuration des espaces périphériques, mise en valeur des espaces naturels, requalification des cours d'eau). Le terme de *progetto urbano*, d'un emploi plus récent, est appliqué à des opérations de requalification de friches ou d'*aree dismesse*, situées à proximité immédiate du centre des grandes agglomérations. En France, le terme de projet urbain, longtemps assimilé à des démarches à finalité opérationnelle à l'intérieur de périmètres bien circonscrits, tend à être remplacé par celui de projet de ville.

Cette difficulté à choisir une terminologie, à se mettre d'accord sur le contenu du projet (qu'est-ce qui le distingue du plan d'une part, de l'intervention opérationnelle de l'autre) s'explique par des différences de contexte.

- L'Angleterre, pays où est né au début du 20^{ème} siècle le *planning* connaît au début des années 1980 une remise en cause brutale de la planification. Le gouvernement prend alors position pour un *property led development*, c'est-à-dire pour un développement urbain guidé par l'initiative privée des investisseurs bancaires et des grands *developers*. La critique du *planning* est donc indissociable de l'accent mis sur l'inefficacité de l'Etat-Providence, que ce soit en matière d'urbanisme, de logement, d'éducation ou d'action sociale.

- A cette même époque, en Italie, le gouvernement et les principaux partis politiques voient leur légitimité remise en cause après l'éclatement du scandale dit des *tangentopoli*. Face à cet effacement de l'Etat central, les autorités régionales et locales recherchent des coopérations avec la société civile (banques, industriels locaux, Chambres de Commerce, universités) pour élaborer et mettre en œuvre d'ambitieux projets de régénération urbaine. Le plan, qui apparaît à cette époque comme l'émanation du gouvernement central, perd de l'importance au profit des grands projets, autour desquels peuvent être construits des accords entre acteurs publics et privés.

- En France, les lois de décentralisation (1982, 1983, 1986) débouchent sur une redistribution des pouvoirs au profit des communes, plus particulièrement des villes, grandes ou moyennes. La réduction des subventions d'Etat conduit les collectivités locales à construire des partenariats avec les investisseurs bancaires et les entreprises spécialisées dans la gestion des services urbains. Conformément à la tradition française, selon laquelle les grandes opérations d'initiative publique sont pensées en dehors des règles du plan d'occupation des sols, élus locaux, aménageurs parapublics et intervenants privés font des zones d'aménagement concerté le cadre d'expérimentation de nouvelles démarches opérationnelles de projets urbains.

Pourtant, quel que soit le contexte politique (glorification de l'économie de marché et de l'initiative privée ; perte de légitimité de l'Etat et recherche de coopérations entre les autorités locales et la société civile ; décentralisation, affirmation du rôle des maires et partenariat public privé), l'on assiste, dans les trois pays étudiés à une critique, parfois radicale, des outils que sont le plan d'urbanisme ou le plan territorial, auxquels on reproche leur rigidité et leur incapacité à anticiper les évolutions démographiques ou économiques.

Dans un premier temps (deuxième moitié des années 1980), le projet est présenté comme une alternative au plan : proposant une approche globale, il est plus attentif aux formes matérielles du territoire physique ; plus proche des contraintes opérationnelles, il laisse une large place à la négociation avec les acteurs privés. Le plan, que ce soit à l'échelle communale ou intercommunale, tend à s'estomper et le développement local devrait découler mécaniquement des effets d'entraînement sur le territoire de grands projets, vers lesquels convergent les financements publics et privés.

Dans un second temps (milieu des années 1990), s'opère un retour timide de la planification, plus particulièrement de la planification territoriale à une échelle vaste (non seulement celle des aires métropolitaines, des provinces, ou des régions, mais aussi celle des territoires intermédiaires que sont le parc naturel, la vallée ou la presqu'île). En France, les expériences de planification stratégique, qui s'appuient sur l'exemple de Lyon 2010¹, précèdent la relance au niveau de l'ensemble du territoire national des Schémas directeurs. La *loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale*², entraîne la création de nombreuses communautés d'agglomération et communautés urbaines, alors que la *loi solidarité et renouvellement urbain*³, se traduit par une consolidation des pouvoirs d'agglomération et une généralisation des Schémas de cohérence territoriale. Les conflits entre défenseurs de l'environnement et investisseurs immobiliers dans le Sud de l'Angleterre expliquent, pour partie au moins, la décision des gouvernements conservateur puis travailliste de relancer, à partir de 1994, la planification régionale (*regional guidances*). En Italie, la loi Galasso, qui oblige les régions à mettre en place des mesures de protection des paysages dans le cadre soit d'un plan paysager, soit d'un plan territorial, puis la loi sur *l'ordinamento delle autonomie locali* qui confère aux provinces un rôle de coordination des politiques locales, se traduisent par un renouveau de la planification régionale et provinciale. Pour la première fois, nombreuses sont les régions qui mènent à leur terme soit un plan territorial à caractère global, soit un plan paysager à caractère sectoriel.

1 La révision du schéma directeur, à l'initiative de la communauté urbaine, qui se déroule à la fin des années 1980, est l'occasion pour l'agence d'urbanisme et les consultants privés de tester de nouvelles méthodes de planification s'inspirant des expériences anglo-saxonnes de strategic planning (Cf. Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise, *Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, 1988).

2 Loi du 12 juillet 1999.

3 Loi du 13 décembre 2000.

Les provinces lancent soit des plans de coordination (provinces de Bologne ou de Florence), voisins de nos schémas de cohérence territoriale, soit des plans stratégiques (Milan).

Dans les trois pays étudiés, l'heure n'est donc plus au remplacement du plan par le projet, mais à la recherche de nouvelles articulations entre plan territorial à grande échelle, plan d'urbanisme et projet opérationnel. L'on peut faire l'hypothèse d'une convergence des expériences de planification territoriale, convergence qui se traduit notamment par un regain d'intérêt pour le plan d'urbanisme qui doit être fondé sur un véritable projet de ville ou sur ce que les Britanniques appellent une stratégie de *design led regeneration*.

A- RETOUR LES SYSTÈMES HIÉRARCHIQUES DE PLANIFICATION TERRITORIALE

Les lois d'urbanisme adoptées à la fin des années 1960, dans différents pays européens, conduisent à la mise en place de ce que l'urbaniste turinois Giovanni Astengo a appelé le *sistema a cascata*. Ce système se caractérise par :

- l'existence de plusieurs échelons de planification (comté et district en Angleterre ; région, province et commune en Italie ; agglomération et commune en France) ;
- un déroulement linéaire du processus de planification qui fonctionne par étapes successives (programmation du développement ; gestion de l'usage des sols par l'établissement de plans et de règlements ; projets d'aménagement, de construction ou de restauration) ;
- une stricte division des rôles et des missions entre ces échelons (établissement de prévisions économiques et démographiques, élaboration de stratégies de développement, programmation des infrastructures et des grands équipements au niveau supérieur ; réglementation de l'usage des sols et mise au point des projets opérationnels au niveau inférieur) ;
- une hiérarchie des pouvoirs (les échelons supérieurs exerçant une tutelle et un contrôle des décisions des échelons inférieurs) ;
- le passage progressif d'une approche économique à une approche urbanistique du territoire qui se fait par affinement des analyses et des études ;
- le report du recours au dessin en fin de processus, les plans territoriaux, comme les plans d'urbanisme ne comportant que des schémas fonctionnels extrêmement synthétiques.

Une série de conditions doit être réunie pour que le *sistema a cascata* puisse fonctionner.

1 - ETAPES À SUIVRE

La période des Trente Glorieuses (1955-1975) constitue, d'une certaine manière, un âge d'or de la planification urbaine, âge d'or dont de nombreux urbanistes parlent encore aujourd'hui avec une certaine nostalgie. La volonté de maîtriser la croissance des grandes agglomérations conduit à codifier le processus de planification urbaine qui permet de

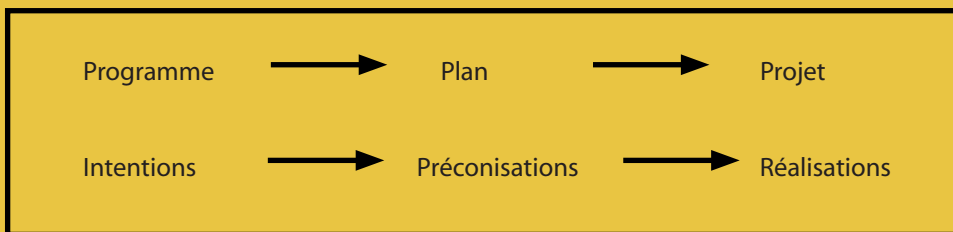
passer d'une démarche de prévision à l'échelle d'un territoire vaste (régions de programme, région urbaine, agglomération) à la mise au point d'opérations d'urbanisme portant sur des secteurs géographiques (zones à urbaniser ou à rénover), dont le périmètre est bien circonscrit. Giovanni Astengo est la personne qui a le mieux décrit ce processus en parlant de « *sistema a cascata* ». Mais l'on retrouve dans la bouche d'Antoine Givaudan, le directeur de l'aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère de l'Équipement nouvellement créé, des mots qui témoignent d'une approche voisine lorsqu'il parle de la mise en œuvre de la *loi d'orientation foncière adoptée* en 1967 et plus particulièrement des rapports qui doivent exister entre Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et Plans d'occupation des sols.

Revenons quelques instants sur ce processus. Faire de l'aménagement du territoire puis de l'urbanisme, c'est passer par une série d'étapes qui ont un caractère quasi obligatoire et qui permettent un affinement progressif des choix d'aménagement.

Giovanni Astengo, lorsqu'il emploie la métaphore de la « *longue-vue* », explique qu'il faut d'abord regarder les choses à gros traits et ce afin de mieux appréhender les problèmes qui se posent à l'échelle du grand territoire (la région de programme). A ce niveau, la réflexion s'appuie principalement sur une analyse économique et sociale, fondée sur l'examen de données statistiques, et débouche sur ce que l'on appelle couramment un programme, c'est-à-dire une série de choix du type : faut-il asseoir le développement local sur l'industrie, le tertiaire ou les nouvelles technologies ? quel équilibre assurer entre logement social et logement résidentiel, entre habitat collectif et habitat individuel ? quels équipements et infrastructures nécessaires à la croissance de l'urbanisation ? quelles implications sur les finances publiques de tels choix ? Cette étape de programmation débouche sur des objectifs, donc des intentions et non des actions. Elle implique avant tout les élus (maires des villes importantes, présidents de conseil général ou régional) et les responsables des administrations (directions départementales de l'Équipement, OREAM, agences d'urbanisme). Ainsi qu'en témoigne l'expression d'usage courant, « il n'y a pas d'urbanisme sans programme », pendant longtemps, cette étape initiale a été tout particulièrement valorisée, peut-être parce qu'elle correspond au moment privilégié d'implication de ceux que l'on a l'habitude de désigner comme les politiques. En France, elle relève de ce que l'on appelle, par opposition à l'urbanisme, l'aménagement du territoire, qui correspond à une activité de programmation socio-économique, qui se préoccupe peu des conséquences de ses choix sur le territoire physique.

Cette étape initiale est suivie de celle de l'élaboration des plans territoriaux (plans de coordination en Italie, schémas directeurs en France, *structure plans* en Angleterre). L'urbaniste commence alors à régler sa longue-vue pour mieux fixer une portion du territoire (une région urbaine ou une agglomération), qu'il a jusque-là abordé au travers des seules séries statistiques. L'on passerait ainsi insensiblement de l'économie à l'urbanisme. Il s'agit simplement pour le professionnel de mieux ajuster ses instruments de travail. A cette échelle plus fine, il convient d'ores et déjà de prévoir des localisations : où doivent passer les grands axes de circulation ? où planter les principales zones de futures urbanisation ? où installer les équipements de superstructures dont l'aire d'influence dépasse le simple territoire communal ? quels espaces réserver à des fins de loisirs et de détente ? La démarche conserve à ce niveau un caractère prospectif puisqu'il faut calculer des niveaux d'emplois et d'équipements en fonction des croissances attendues de la population.

UN PROCESSUS LINÉAIRE



Ainsi, l'on passe peu à peu de simples intentions à des préconisations qui doivent avoir un caractère assez précis pour faire l'objet d'une traduction réglementaire dans le cadre des plans d'urbanisme communaux⁴. Les plans territoriaux ont donc un contenu mixte, car ils ont trait à la fois au développement économique et social et à l'organisation spatiale. Leur élaboration suppose donc l'implication, à côté des élus, d'une variété de professionnels (ingénieurs, géographes, économistes, sociologues...), qui confrontent leurs points de vue au sein des équipes pluridisciplinaires.

C'est seulement en bout de course que l'on peut passer aux actions à mener. Deux possibilités s'ouvrent alors : soit l'acteur public décide de laisser faire les acteurs privés et se contente d'encadrer leurs conduites dans le cadre d'un plan d'urbanisme, dont le contenu réglementaire est opposable aux tiers, soit il intervient directement dans le cadre de ce que l'on n'appelle pas encore des projets urbains, mais que l'on dénomme des opérations d'aménagement. Et il est à noter que, jusqu'au milieu des années 1970, l'intervention publique est privilégiée. Les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, comme les Plans d'occupations des sols, sont l'occasion de délimiter des Zones d'urbanisation future qui sont en attente d'une réglementation de l'utilisation des sols. Leur ouverture à l'urbanisation se fait dans le cadre des procédures dérogatoires que sont, jusqu'à l'adoption en 2000 de la *loi solidarité et renouvellement urbain*, les zones d'aménagement concerté. A l'intérieur des périmètres opérationnels, qui sont définis dans le cadre de ces plans d'urbanisme, et qui sont dégagés des contraintes réglementaires, l'architecte en chef peut faire preuve de tout son talent et interpréter à sa guise les indications qui lui ont été communiquées dans le cadre du programme et les prescriptions contenues dans les plans. L'on entre alors à ce niveau plus dans l'urbanisme, défini comme activité contribuant de manière privilégiée à l'organisation physique de l'espace, que dans le développement économique.

2 - UN PROCESSUS LINÉAIRE

La métaphore de la « *longue-vue* », employée par G. Astengo, débouche sur l'idée que le projet découle du plan qui, lui-même, découle du programme. Les relations qui s'instaurent entre chacune des étapes du processus de planification relèvent de ce que l'on pourrait appeler une traduction automatique, c'est-à-dire d'une traduction qui ne pose pas de problème d'interprétation. Les indications établies par les maîtres d'ouvrage (ceux qui constituent les vrais décideurs) sont assez claires pour qu'il ne soit pas nécessaire de revenir sur leur contenu. Le processus se déroule donc de manière linéaire et les décisions prises à un moment donné sont des déductions logiques de celles qui ont été prises lors de l'étape précédente. Une telle conception de l'urbanisme renvoie à l'idée d'une société qui, parce qu'elle se connaît dans ses moindres détails, peut être maîtrisée. Composée de catégories sociales stables, cette société est en mesure d'identifier les besoins fondamentaux auxquels elle a à apporter des réponses et, en s'appuyant sur le renouveau que connaissent, au début des années 1960, les sciences sociales, grâce notamment aux progrès de la modélisation, elle est en mesure de se projeter dans l'avenir et de construire des prévisions et une prospective de son propre développement. De plus cette société, arrivée d'une certaine manière à maturité, a tout son temps devant elle.

4 Sur l'analyse des rapports entre schéma directeur et plan d'occupation des sols comme un simple problème de traduction en termes réglementaires d'objectifs prévisionnels, A. GIVAUDAN écrit que « le schéma définit les grandes lignes d'action auxquelles le POS donne une forme juridique ; le schéma guide, le POS précise ; le schéma annonce, le POS tempore, car tout ce qui est annoncé ne peut être immédiatement réalisé » (*Urbanisme*, 1973, N°138).

Et lorsque l'on fait de l'urbanisme, on a aussi le temps de parcourir les unes après les autres l'ensemble des étapes qui constituent le processus de planification. Mais pour atteindre un tel niveau de maîtrise, il faut se tenir à l'écart des contraintes que font peser sur la ville les investisseurs privés, qui sont en permanence sous l'emprise du chronomètre que constituent les fluctuations conjoncturelles du marché. Et c'est pour cette raison, que l'urbanisme des Trente Glorieuses, à des degrés moindres selon les différents pays occidentaux, se caractérise par la prédominance de l'intervention publique, tant en ce qui concerne la conduite des procédures (réglementaires ou opérationnelles) que le financement.

3 - UNE DIVISION STABLE DES RÔLES

Le déroulement linéaire du processus de planification permet d'envisager les différentes étapes qui le constituent comme relativement indépendantes les unes des autres. Sont ainsi réunies les conditions pour qu'existe une division précise et stable des rôles entre les intervenants.

- L'élaboration du programme, c'est-à-dire d'un ensemble articulé d'objectifs de nature politique, est de la compétence de ceux que l'on considère à l'époque comme les seuls décideurs, c'est-à-dire les dirigeants des principales administrations d'Etat spécialisées matière d'aménagement d'une part, les grands élus (maires, présidents de conseils généraux) de l'autre. Ces maîtres d'ouvrage sont parfois aidés de quelques assistants ou conseillers. C'est à ce titre qu'interviennent en France les directeurs des groupes d'études et de programmation, des agences d'urbanisme ou des OREAM, qui bien souvent appartiennent au même corps administratif, celui des ingénieurs des Ponts et Chaussées. L'expérience des villes nouvelles en Angleterre, puis en France, est l'occasion d'expérimenter de nouvelles modalités de conduite des opérations, avec la création d'agences ou d'établissements publics spécialisés dans l'aménagement.
- La mise au point des schémas directeurs et des plans d'urbanisme incombe aux professionnels que l'on regroupe sous le vocable commun de chargés d'études. De formations diverses, ils travaillent ensemble à l'intérieur d'équipes pluridisciplinaires dépendant des collectivités publiques qui connaissent un développement plus rapide et soutenu en France, avec la création à partir de 1967 des agences d'urbanisme et des groupes d'études et de programmation, qu'en Italie, où la mise en place à Milan en 1961 du *Centro studio PIM* reste une expérience assez isolée. En Grande-Bretagne, les planners appartiennent à l'administration locale.
- La conduite des projets opérationnels relève en ce qui concerne les aspects de montages financiers des chargés d'opération (qui dépendent en France de sociétés d'économie mixte, en Angleterre et en Italie appartiennent au secteur privé), en ce qui concerne la conception d'architectes-urbanistes ayant la responsabilité des plans-masses et en ce qui concerne les aspects techniques de bureaux d'études spécialisés.

Dans cette division du travail, la distribution des responsabilités laisse apparaître une forte hiérarchie. Comme cela a été signalé plus haut, les seules personnes habilitées à décider sont celles qui représentent le pouvoir politique. Elus au suffrage universel, ministres, parlementaires, présidents de conseils généraux ou régionaux et maires sont les seuls à

détenir la légitimité qui les autorise à fixer les objectifs. Les autres intervenants, quel que soit leur statut, sont considérés au mieux comme des conseillers ou des assistants à la maîtrise d'ouvrage, au pire comme de simples exécutants. Les tâches techniques sont par définition considérées comme moins nobles que les décisions politiques et se résument à une simple mise en forme de choix préétablis. La technique constitue en effet un moyen de réfléchir aux moyens les plus adaptés pour atteindre une finalité qui lui est extérieure. Et cette division des rôles est d'un usage bien commode pour les intervenants qui, quelques dizaines d'années plus tard, cherchent à dégager leur responsabilité dans l'échec qu'ont connu la plupart des grandes opérations d'urbanisme. Ainsi nombreux sont les architectes qui, aujourd'hui encore, s'évertuent à faire peser la responsabilité de cet échec sur les élus qui n'ont pas tenu leurs engagements en matière d'équipements ou de gestion de l'attribution des logements. Nombreux sont les ingénieurs qui rappellent le contexte d'urgence qui aurait conditionné les réalisations. C'est sans doute aller un peu vite en besogne et oublier qu'entre 1950 et 1975, élus, ingénieurs et architectes faisaient part d'une confiance absolue dans les progrès que ne manquerait pas d'apporter, en matière de gestion économique et sociale, comme dans les domaines des transports et de l'habitat, la modernité.

4 - UN SYSTÈME HIÉRARCHIQUE

Pour que le processus de planification se déroule dans de bonnes conditions, notamment pour que soit respecté le calendrier prévu, il faut qu'il soit maîtrisé. Cette maîtrise est rendue possible parce que les lois et règlements en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire sont fondés jusqu'au début des années 1980 sur une centralisation des pouvoirs.

En France, bien que *la loi d'orientation foncière* de 1967 ait adopté le principe d'une élaboration conjointe des décisions en matière d'urbanisme, c'est l'Etat qui conserve le dernier mot lors de l'approbation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, des plans d'occupation des sols et des zones d'aménagement conservé. Disposant d'un réseau ramifié d'agents de l'échelon national à l'échelon local, en passant par les niveaux régionaux et départementaux, le ministère de l'Équipement a le pouvoir de s'assurer que les plans communaux soient compatibles avec les schémas intercommunaux et que ceux-ci le soient avec les décisions d'aménagement prises à une échelle territoriale supérieure. Maîtrisant l'essentiel des sources de financement des équipements publics comme du logement, l'Etat dispose d'un moyen de pression supplémentaire pour amener les collectivités locales à couler leurs actions dans le cadre préétabli de la politique nationale d'aménagement du territoire.

En Italie, la réorganisation et la modernisation de l'Etat ne se sont pas opérées de manière aussi efficace. Il faut attendre le lancement à partir de 1969 de la régionalisation pour que se mette en place progressivement un système hiérarchique de planification. Les régions, qui détiennent le pouvoir de voter la loi, sont aussi chargées de contrôler, dans les domaines qui relèvent de leurs compétences (urbanisme, développement économique, politiques agricoles et industrielles, transports, environnement et paysage, action sanitaire et sociale...), les décisions des autorités locales que sont les communes, les communautés de montagne et les provinces. Des lois régionales auraient dû fixer le contenu respectif des plans territoriaux (à

l'échelle régionale et provinciale) et des Plans régulateurs généraux (à l'échelle communale). Et l'ensemble des régions conserve, jusqu'à une date récente, le pouvoir d'approuver les plans qui émanent des échelons inférieurs de gouvernement territorial. Les régions disposent donc des moyens réglementaires et d'un personnel nombreux pour assurer *l'adeguamento*⁵ des plans locaux avec les plans et les programmes régionaux.

En Angleterre, là aussi, les plans locaux (émanant des districts) doivent être compatibles avec les plans de structure (de la responsabilité des comtés). De plus le ministère en charge de l'urbanisme exerce – et continue à exercer aujourd'hui – un contrôle sur les décisions des autorités locales en matière de planification. Mais le caractère hiérarchique du système est atténué par la possibilité offerte aux collectivités publiques de négocier avec les acteurs privés. Lorsqu'elle délivre une autorisation de construire, les autorités locales ont la possibilité de déroger aux règles inscrites dans le *local plan*. Cette disposition ouvre la possibilité d'obtenir des *developers* et des investisseurs privés des contreparties financières (prise en charge de dépenses d'équipement public) en échange d'un desserrement de la contrainte réglementaire.

Le bon fonctionnement du processus de planification dépend donc dans les pays étudiés d'un assujettissement des autorités locales à un pouvoir supérieur, l'Etat dans les cas anglais et français, la région dans le cas italien, pouvoir qui contrôle l'essentiel des moyens financiers, du personnel compétent et des instruments réglementaires.

5 - REPOUSSER LE MOMENT DU PASSAGE AU DESSIN

Lorsqu'il s'attache, au tout début des années 1920, à définir les bases de la « *science de la ville* », Marcel Poète affirme qu'il faut que le geste du « *traceur de plan* » s'appuie sur une enquête historique fouillée⁶. Il est ainsi parmi les premiers à parler de la nécessité de ce que l'on a appelé par la suite les études préalables, études dont l'objectif est d'asseoir sur des bases de nature scientifique le processus d'élaboration des plans et des projets. Giovanni Astengo va dans le même sens lorsqu'il engage une collaboration avec la SEMA, dirigée par l'économiste français Jacques Lesourne, pour essayer de modéliser le fonctionnement économique et social de la ville afin d'appuyer ses plans sur des données quantitatives fiables. Jusqu'au début des années 1980, l'urbanisme, qui est à l'époque une discipline en cours d'affirmation, cherche d'une certaine manière à repousser le moment du passage au projet qui doit constituer l'étape ultime du processus de planification territoriale. Une telle volonté traduit bien le souci de valoriser l'importance des études – les urbanistes se définissent d'ailleurs comme des chargés d'études – et de considérer le travail de l'architecte comme une simple action de mise en forme – au sens de mise en musique – d'objectifs définis préalablement dans le cadre de l'élaboration des programmes et des plans.

La mesure compte en effet plus que le dessin⁷. Au moment même où se perfectionnent les méthodes qui permettent de lire le territoire à travers des séries statistiques, des courbes d'évolution, des pyramides des âges, des diagrammes, les plans d'urbanisme tendent à se résumer à de simples schémas qui se superposent sur un fond de plan où n'apparaissent que les fleuves et les principaux axes de circulation.

5 La traduction littérale de ce terme juridique est ajustement.

6 POETE M., *Introduction à l'urbanisme*, Paris, Sens & Tonka, 2000.

7 NOVARINA G., « Les nouvelles modalités de l'analyse urbaine : décrire plutôt que prescrire », in CHALAS Y. (sous la direction de), *L'imaginaire aménageur en mutation*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp 59-77.

Le regard sur l'espace connaît donc à cette époque une profonde transformation : le territoire n'est plus perçu comme une réalité matérielle en trois dimensions avec son relief, son réseau hydrographique, ses voies, son parcellaire, son bâti, mais comme un support lisse, sans aspérité, simple support des activités économiques et sociales. La volonté de fonder les choix à prendre sur des mesures statistiques permet d'éliminer la part subjective qui existe dans tout projet (le fameux « *parti* » de l'architecte) et contribue à l'émergence d'un « *urbaniste rationaliste* », qui tend à nier l'existence de visions et de lectures différentes, voire divergentes, du territoire.

Dans un tel contexte, le projet acquiert progressivement une définition précise : c'est le point d'achèvement d'un processus dont le point de départ est l'établissement de prévisions, qui sont dans un second temps traduites en prescriptions réglementaires. Le projet urbain est axé sur des finalités opérationnelles et débouche obligatoirement sur la production d'objets matériels, au premier rang desquels des objets architecturaux.

B- DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE PLAN ET PROJET

La décentralisation et le partenariat public privé entraînent une complexification des systèmes d'acteurs qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'urbanisme. L'initiative des projets peut en effet émaner de plusieurs échelons de collectivités publiques (autorités régionales, départementales ou locales), comme elle peut relever d'acteurs privés (investisseurs, grandes entreprises, *developers* ou promoteurs), voire du tiers secteur (associations ou fondations, groupements de professionnels). Il n'existe plus un seul mais une pluralité de centres de décision qui se partagent les compétences légales ou les sources de financement. Ce polycentrisme n'est pas compatible avec le maintien d'un système hiérarchique de planification territoriale. Il convient donc de passer à un système plus itératif, fondé sur la coopération entre acteurs publics, comme entre acteurs publics et privés. Face à cette situation, nombreux sont les acteurs qui ont début des années 1980 voient, dans le projet urbain ou le *masterplan*, l'outil privilégié d'une négociation entre autorités publiques et *stakeholders*, négociation qui débouche sur une perception partagée des choix d'aménagement et de leur financement.

1 - LE PROJET URBAIN COMME ALTERNATIVE AU PLAN D'URBANISME

La volonté de privilégier le projet particulier par rapport au plan d'ensemble est tout particulièrement présente dans l'Angleterre thatchérienne du début des années 1980. Le gouvernement conservateur voit dans les règles et les plans un obstacle à une *property led regeneration*, c'est-à-dire à un développement urbain dans lequel les investisseurs bancaires jouent un rôle de premier plan. La mise en place, à l'initiative et sous le contrôle du gouvernement central, des *Enterprise Zones* et des *Urban Development Corporations* vise à faciliter la construction d'accords de partenariat public-privé à l'échelle de grandes opérations de régénération de friches industrielles ou portuaires. La volonté de relancer

le marché immobilier se fait parfois, comme dans le cas des *Docklands*, au détriment de la programmation des équipements publics et du respect de règles favorisant la cohérence globale du projet.

Mais cet abandon du plan n'est pas l'apanage des seuls défenseurs du « *néo-libéralisme* ». L'assesseur à l'urbanisme de Milan, qui fait partie d'une équipe municipale de centre gauche, défend des positions voisines, lorsqu'il prend la décision de ne pas réviser le Plan régulateur général, dont la dernière *variante* remonte à 1976, et de le remplacer en 1984 par un simple document directeur, non contraignant sur le plan juridique, et qui se contente de délimiter les zones qui peuvent faire l'objet de projets prioritaires de requalification. Le projet est un outil d'urbanisme plus flexible, qui a la capacité de synthétiser toutes les étapes qui constituaient jusque-là le processus de planification urbaine. Le Schéma directeur Lyon 2010, s'il ne va pas aussi loin dans le sens de la dérégulation, trouve son inspiration dans une philosophie proche, puisqu'il se résume pour l'essentiel à la délimitation de « *sites stratégiques de développement* » qui doivent faire par la suite l'objet de projets plus précis dans le cadre du lancement de zones d'aménagement concerté à l'initiative de la communauté urbaine.

La réflexion, conduite par les architectes français (C. Devillers, Ph. Panerai, D. Mangin, B. Fortier, A. Grumbach...) au début des années 1980, ne relève pas des mêmes préoccupations idéologiques. S'inspirant de la typomorphologie italienne, ils cherchent à retrouver dans la ville historique, plus particulièrement dans la ville hausmannienne, des règles de constitution des tissus urbains, dont ils pourraient s'inspirer pour construire une alternative à l'urbanisme moderne. Tant dans leurs recherches sur l'élaboration d'atlas urbains que dans leurs interventions opérationnelles, ils insistent sur l'importance des tracés viaires, de la délimitation claire de l'espace public et de l'espace privé, du découpage des îlots et des lots, pour assurer de la qualité aux espaces urbains. Mais leur tentative de réhabilitation des techniques du lotissement ne constitue en aucune manière une véritable alternative aux outils contenus dans le Code de l'Urbanisme que sont les plans d'urbanisme ou les Zones d'aménagement concerté. Lorsqu'ils commencent à trouver une oreille attentive auprès d'un certain nombre de décideurs, aux niveaux national ou local, leurs interventions portent sur des réalisations opérationnelles : nouveaux quartiers (ZAC Seine Rive Gauche à Paris par exemple), aménagement d'espaces publics, requalification et résidentialisation des grands ensembles. Ils n'exercent aucune influence sur la manière d'aborder les Schémas directeurs et les expériences de Plans d'occupation des sols, qui s'inspirent de leurs réflexions, se limitent à des cas isolés qui restent en marge de la pratique courante des agences d'urbanisme ou des directions départementales de l'Équipement. Mais, paradoxalement, ces architectes, lorsqu'ils en viennent à opposer de manière systématique projet urbain et plan d'urbanisme, privilégient eux une approche de la ville partie après partie.

La coupure persiste donc entre l'activité de planification, qui reste fondée en France sur des analyses économiques et sociales, et la pratique du projet. Tous les acteurs impliqués continuent à faire leur le constat imputé par J.C Thoenig⁸ aux jeunes ingénieurs des Ponts et Chaussées dans les années 1960 : le plan en tant qu'outil de prévision compte moins que les réalisations concrètes. L'intérêt des responsables politiques (l'on pense par exemple aux participants des ateliers de projet urbain organisés par A. Masbounji dans le cadre du ministère de l'Équipement) s'est progressivement porté vers quelques projets jugés d'autant plus exemplaires qu'ils font l'objet de signatures prestigieuses.

8 THOENIG J.C., *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987.

Les expériences qui sont les plus citées comme relevant de best practices sont la plaine Saint-Denis (projet Hippodamos de M. Corajoud et Y. Lion), l'Isle de Nantes (A. Chemetov), Bilbao (aménagement de friches industrielles autour du projet-phare constitué par le Guggenheim Museum de Franck O' Ghery), Gênes (avec les interventions de R. Piano) et Birmingham. Les expériences plus anciennes comme Seine Rive Gauche, l'Emscher Park, Barcelone ou Berlin sont devenues de simples objets d'observation pour la recherche universitaire, alors que les interventions multiples et variées de requalification des grands ensembles (C. Devillers à Montreynaud sur le territoire de Saint Etienne, Ph. Panerai sur le quartier Teisseire de Grenoble, B. Paris sur le centre ville de Vaux-en-Valin) ont une audience qui reste strictement locale. D'autres expériences étrangères, à l'image de celles qui sont analysées dans cette recherche, restent ignorées par le milieu professionnel français.

La défense du projet contre le plan peut relever de choix de nature idéologique (la croyance dans l'économie du marché comme moteur de la régénération urbaine), s'expliquer par un désir de renouveler les approches professionnelles (volonté de décloisonner les analyses socioéconomiques d'une part, architecturales de l'autre) ou par un simple souci de pragmatisme (recherche d'une échelle d'intervention qui facilite l'intervention des opérateurs privés et rend plus aisément perceptible par les habitants les enjeux d'aménagement). Elle conduit pourtant à privilégier la partie par rapport au tout. Le raisonnement adopté, au moins implicitement, par les intervenants est simple : puisque l'on n'est plus en mesure de maîtriser le développement métropolitain dans sa globalité, alors convient-il de porter toute son attention et tous ses efforts sur des projets particuliers, qui ne manqueront pas d'avoir un effet d'entraînement économique sur le reste de la ville et qui serviront d'exemples à suivre pour d'autres opérateurs. Mais sur le plan pratique, une telle position s'avère difficilement tenable. En France, les architectes du projet urbain interviennent en aval d'une planification qui continue à fonctionner, à un rythme il est vrai moins soutenu qu'au début des années 1960, sur la base de savoir-faire mis au point par les ingénieurs, les géographes ou les économistes. En Angleterre, avec la crise immobilière du début des années 1990, puis la montée en puissance des préoccupations écologistes, la confiance absolue dans l'efficacité de l'économie de marché trouve ses limites. Lorsque le gouvernement central préconise le lancement de grandes opérations de développement dans le Sud de l'Angleterre, il se heurte à l'opposition des populations concernées, des associations de protection de la nature et des autorités locales, qui sont pourtant en majorité conservatrices⁹. La nécessité de gérer ces conflits explique la relance de la planification à l'échelle régionale, dans un premier temps de manière timide par le gouvernement Major, dans un second de manière plus soutenue par le gouvernement Blair. En Italie, la nécessité de répondre aux demandes émergentes de sauvegarde de l'environnement, de préservation des paysages et de protection du patrimoine culturel constitue la cause première de la relance, aux échelles régionales et provinciales, d'une planification territoriale, qui devient peu à peu synonyme de bon gouvernement.

Enfin, ces démarches de projet urbain se heurtent à une contradiction interne. D'une part, dans une perspective de renforcement de la démocratie locale, elles mettent l'accent sur la nécessité d'associer l'ensemble des acteurs concernés : élus, professionnels locaux de l'urbanisme, dirigeants de l'administration municipale, investisseurs immobiliers privés ou parapublics, acteurs économiques, associations. De l'autre, est revendiquée la nécessité d'une signature. Alors que les premières expériences de projet urbain sont conduites par des institutions publiques (l'Atelier parisien d'urbanisme, l'agence d'urbanisme de Lyon, les

9 HAUGHTON G., COUNSELL D., *Regions, spatial strategies and sustainable development*, Londres, Routledge, 2004.

services municipaux), aujourd'hui nombreuses sont les villes qui cherchent à s'assurer la collaboration d'un grand nom de l'architecture ou du paysagisme. Et cette volonté de trouver une signature semble d'autant plus forte lorsque le premier des édiles municipaux voit dans le projet urbain un élément déterminant de son programme d'action municipale (Antigone à Montpellier, l'Isle de Nantes). N'y a-t-il pas là un risque de voir la démarche partenariale se résumer à un simple dialogue entre le prince et son artiste ?

Il convient de s'interroger sur les raisons évoquées pour justifier cet appel à un grand nom. Pourquoi, pour mener à bien un projet, y aurait-il nécessité de faire appel à une personne qui, parce qu'elle serait dotée d'une renommée ou d'une aura particulière serait au-dessus du lot et se situerait à l'écart du processus de négociation ? Selon certains, l'architecte, le paysagiste, parce qu'ils restent considérés comme des artistes qui sont extérieurs aux contingences matérielles qui pèsent sur les autres acteurs sociaux, ont une capacité à voir plus loin, à anticiper sur des évolutions à venir. Or, en France, prévaut toujours la conception selon laquelle élaborer un projet, c'est prendre de la distance par rapport à une situation passée pour aller de l'avant et innover. Ce qui prévaut en fin de compte, c'est toujours l'idée moderne que les avant-gardes, politiques ou artistiques, parce que leurs propositions ont un caractère utopique, ont toujours quelque chose à apporter. Ainsi certains n'hésitent pas à penser que les artistes contemporains, par leurs interventions dans l'espace public, seraient à même de redonner sens à la ville contemporaine, voire à nous faire toucher du doigt de nouvelles formes du lien social. Une telle attitude semble oublier que les avant-gardes qui, depuis le début du 20ème siècle, ont marqué l'histoire de la modernité, ont proposé des solutions urbanistiques et architecturales qui se sont avérées incompatibles avec les évolutions futures de la société. Lorsqu'il a proposé son unité d'habitation, projet d'avant-garde par excellence, Le Corbusier n'a pas vu venir les aspirations à l'individualité qui caractérisent les sociétés contemporaines et ses conceptions de la circulation n'anticipent en aucune manière les problèmes que posent l'usage de l'automobile dans la ville (pollution de l'air et stationnement).

La volonté d'une partie des responsables politiques de remplacer le plan d'urbanisme par le projet urbain se heurte, au milieu des années 1990, à une série de difficultés. L'absence de documents d'encadrement est une des causes des conflits qui apparaissent entre défenseurs de l'environnement et promoteurs des grandes opérations immobilières. Le dialogue exclusif entre le maire et l'architecte de renom suscite des réserves, tant parmi les milieux professionnels locaux, qu'au sein de la société locale. La montée en puissance des impératifs de protection de l'environnement puis de développement durable conduisent à un regain d'intérêt pour la planification à grande échelle.

2 - LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE PLAN ET PROJET

Un consensus existe, dans tous les pays européens, que ce soit dans la classe politique ou dans les milieux professionnels, à propos de l'inadéquation du système hiérarchique de planification et du polycentrisme qui caractérise les sociétés développées de la fin du 20ème siècle. L'enjeu est de taille, mais les solutions envisagées divergent. La tentation est grande dans un premier temps de changer d'outils. Les débats sur le projet urbain en France,

sur le *masterplan* en Grande-Bretagne, s'accompagnent d'une critique parfois virulente des instruments traditionnels que sont le plan d'urbanisme et les zones d'aménagement opérationnel. Trop directement liés à des démarches de programmation, fondées sur la mesure et la statistique, ceux-ci sont par nature inadaptés pour élaborer un projet qui prenne en compte les caractéristiques intrinsèques du territoire physique (la géographie, les tracés viaires, la morphologie du bâti, les paysages). Mais cette réflexion sur les seuls outils dissimule mal les difficultés à répondre aux grandes questions que pose la planification territoriale. Comment articuler les temporalités différentes des évolutions socioéconomiques (souvent liées à des événements conjoncturels) et des transformations spatiales (qui peuvent être extrêmement lentes en ce qui concerne par exemple les tracés viaires) ? Comment faire coïncider les demandes qui s'expriment à l'occasion des négociations entre acteurs avec des impératifs sociaux ou environnementaux jugés plus fondamentaux ? Quel degré de précision atteindre dans les plans territoriaux (schémas de cohérence territoriale, plan de coordination, guides régionaux) de façon à encadrer l'action des différents intervenants sans pour autant contraindre trop fortement les projets opérationnels ? Quel statut juridique adopter pour les normes établies par ces plans ? Celui d'orientation, de directive ou de règle contraignante ? Quelle marge de manœuvre faut-il laisser au plan local d'urbanisme dans l'interprétation qu'il est amené à avoir des orientations des plans territoriaux ?

La réponse à cette série de questions ne peut venir du perfectionnement des outils. Elle conduit à s'interroger sur le processus de planification et de « *progettation* »¹⁰, à en identifier les différents moments (les analyses préalables et le diagnostic territorial ; l'établissement d'un concept d'aménagement ; la construction de scénarios ; l'élaboration de schémas et de plans, la négociation avec les acteurs sociaux, la mise en œuvre des actions contenues dans les plans...), à réfléchir au passage entre ces moments et à l'articulation entre les différentes échelles territoriales de planification.

Ce processus ne se déroule plus selon un programme défini à l'avance. Il est en effet fondé sur une multitude d'initiatives, à des échelles territoriales différentes, qui sont souvent concurrentielles ou parfois coordonnées. Ainsi le plan d'urbanisme communal peut précéder le plan intercommunal, le plan sectoriel (le Plan de déplacements urbains par exemple) peut être approuvé avant le Schéma de cohérence territoriale, dont il devrait pourtant constituer une déclinaison particulière, et le projet urbain opérationnel, plutôt qu'être une application des règles du Plan local d'urbanisme, peut se transformer en une expérimentation sur un quartier de principes d'aménagement qui sont ensuite généralisés à l'ensemble du territoire communal.

Ce processus n'est plus linéaire, car le contenu du plan de niveau inférieur ne découle pas nécessairement de celui du plan de niveau supérieur. Il existe donc des contradictions entre les différents échelons de planification, et ces tensions ne doivent pas être dissimulées, mais au contraire être débattues et explicitées. Lorsque l'on travaille à grande échelle (celle de l'agglomération, d'un parc naturel, voire d'une grande commune), il y a certainement des blancs, des vides, dans le résultat des analyses. Il y a des questions sectorielles qui ne sont traitées que de manière partielle, il y a des territoires particuliers (ceux qui font par exemple l'objet d'une maîtrise foncière communale) qui font l'objet de démarches de projet plus approfondies et d'autres (le « territoire urbain » du Schéma directeur Lyon 2010 par exemple) sur lesquels différents scénarios de développement sont envisageables.

¹⁰ Le terme adopté ici est la traduction littérale du mot italien *progettazione* qui fait référence au projet en tant qu'activité plutôt que comme instrument.

Les questions qui se posent alors sont les suivantes : quel degré de précision donner au contenu du plan territorial ? quelle autonomie accorder au plan d'urbanisme local ? quels processus instaurer pour favoriser un enrichissement des orientations du plan territorial par le plan local ?

2.1 - LE PLAN TERRITORIAL COMME CONTENITORE DE PROJET

Dans certains cas, le plan territorial peut être défini comme un simple *contenitore*¹¹ de projets. Ainsi le *London Plan*, élaboré entre 2001 et 2004, débouche sur la publication d'un *Key Diagram* qui fixe des orientations sur des espaces qui ont un caractère stratégique pour le développement de la métropole. Ces orientations restent globales : accueil de nouveaux programmes de logements et de locaux d'activités dans les *opportunity areas*, densification dans les *areas for regeneration*, confortation des activités de services et de commerces dans les *town centers*, bien desservis par les infrastructures routières ou ferroviaires, création de coulées vertes entre les *strategic open spaces*. Le diagramme se contente de localiser ces aires sans en fixer a priori le périmètre. La stratégie est donc d'afficher une série de projets vers lesquels il s'agit par la suite de faire converger des financements qui peuvent venir du gouvernement central, des autorités locales ou du privé. Le plan métropolitain laisse donc une marge de manœuvre aux plans locaux, ainsi qu'aux *masterplans*.

Le plan régulateur général¹² de Turin, approuvé en 1995, identifie, lui aussi, de grands *progetti per il PRG*, qui font l'objet d'une analyse morphologique et de propositions d'aménagement qui s'apparentent à des plans de masse à grande échelle. Le contenu du plan d'urbanisme est donc précis, l'objectif étant de faciliter pour les investisseurs immobiliers l'obtention des autorisations de construire. La mise en œuvre de ces projets est un travail de longue haleine et il faut attendre la préparation des Jeux Olympiques de 2006 pour que la *Spina Centrale* (création d'un boulevard urbain au-dessus de la ligne ferroviaire de trains à grande vitesse) accueille ses premiers programmes immobiliers et que le *Progetto Po* (mise en valeur des espaces naturels situés le long du fleuve) connaisse un début de concrétisation. Cette mise en œuvre passe par une série d'accords de programmes, entre la Région, la Province, la Ville, les grandes entreprises propriétaires de terrains et des consortiums immobiliers, accords qui se traduisent sinon par une remise en cause du moins par des modifications des principes d'aménagement retenus dans le plan régulateur général.

2.2 - DES PROJETS GUIDES AUX SCÉNARIOS

Dans leurs expériences de plans à l'échelle communale (Prato, Bergamo et Brescia), les urbanistes B. Secchi et P. Viganò suivent une démarche voisine. Ils élaborent des projets guides, qui portent sur des questions diverses (implantation d'une ligne de tramway et restructuration des espaces publics, réorganisation des centralités, restauration des tissus anciens, lutte contre le bruit, protection contre les risques naturels) et qui sont conçus comme des prétextes à la négociation. Ces projets n'ont pas de caractère réglementaire et normatif, ils visent à fixer une image d'une situation urbaine particulière et de ses problèmes et permettent d'engager un débat avec les acteurs sociaux sur les transformations possibles de cette situation.

¹¹ Terme italien qui peut se traduire par conteneur.

¹² Il s'agit d'un document de planification à l'échelle communale qui formalise des orientations à moyen terme (comme peut le faire le schéma de cohérence territoriale) et possède (à l'image du plan local d'urbanisme) un contenu réglementaire.

Ces projets ne sont pas fermés et ils laissent une marge de manœuvre importante pour les professionnels de l'urbanisme et les investisseurs qui concourront à leur mise en œuvre¹³. Lorsqu'ils sont invités à travailler sur des *piani d'area vasta* (plans territoriaux de la province de Lecce par exemple), ces deux urbanistes en viennent progressivement à abandonner l'idée de projet-guide au profit de celle de scénarios.

Les analyses et les descriptions, qui ont servi à l'élaboration du plan territorial de coordination de la province de Lecce dans le Sud de l'Italie, débouche sur l'idée que le Salento est vécu « *comme une vaste ville dispersée à l'intérieur d'un paysage d'oliviers* »¹⁴. Ce constat débouche sur un concept d'aménagement, la transformation du territoire en un « parc » à l'intérieur duquel prennent place des constructions. La mise en œuvre de ce concept suppose la convergence d'actions qui relèvent de domaines différents : mise en valeur de l'environnement et des paysages, réorganisation du réseau d'infrastructures de déplacements, extension contrôlée de l'urbanisation et des zones d'activités.

- La mise en valeur du paysage suppose non seulement de conserver les principaux corridors écologiques, voire d'en créer de nouveaux, mais aussi de favoriser une diffusion des espaces naturels qu'il s'agisse des plantations d'oliviers ou de la végétation côtière. L'objectif est donc de favoriser une interpénétration de la ville et de la nature.
- La requalification du réseau d'infrastructures ne doit pas se limiter à l'amélioration du fonctionnement des grands « tubes » que sont les routes à grande vitesse ou les voies ferrées principales. Il faut au contraire porter une attention particulière aux voies secondaires et aux chemins ruraux qui constituent l'armature de la *città diffusa* qui existe aujourd'hui à l'échelle de la province. Le territoire doit être perçu comme une « éponge », à l'intérieur de laquelle la circulation se fait par percolation à travers une multitude de petits canaux.
- Il convient de tester, à travers une série de projets de simulation, la compatibilité de l'extension des nombreux pôles habités et des zones d'activité avec l'objectif d'une naturalité diffuse.

Ces hypothèses d'aménagement font enfin l'objet de scénarios localisés (de tests à l'échelle de micro territoires) : il s'agit d'explorer des actions et des projets, de les confronter à la matérialité du territoire existant, pour évaluer les obstacles auxquels ils peuvent se heurter.

Le plan territorial de la province de Pescara (dont les études ont été confiées à P. Viganò et B. Secchi) reprend une démarche voisine. Fondée sur délimitation des sous-ensembles homogènes (les « *écologies* »), le plan identifie quatre secteurs territoriaux où la dégradation de l'environnement rend nécessaire la réalisation de projets spécifiques. Ces secteurs sont le littoral de l'Adriatique, les deux fleuves Pescara et Tavo et enfin la route qui permettrait la jonction des deux fleuves. Pour ces derniers, le plan envisage l'instauration de parcs naturels qui apparaissent comme le cadre approprié pour prendre des mesures de protection. Le plan territorial prévoit la mise en place sur ces quatre secteurs de schémas directeurs dont l'objectif est de préciser les modalités d'application du plan. En ce qui concerne les deux cours d'eau, il s'agit donc de déterminer les conditions à réunir pour la création de parcs naturels. Mais les professionnels chargés de l'élaboration du schéma directeur (parmi lesquels C. Bianchetti) décident de ne pas prendre pour argent comptant les conclusions du plan provincial.

13 SECCHI B., « La costruzione del piano », in Comune di Bergamo *Il progetto del nuovo piano regolatore generale, Urbanistica Quaderni*, 2000, N°27, pp 14-23.

14 VIGANO P. (a cura di), *Territori della nuova modernità*, Naples, Electa, 2001, p 14.

Ils se lancent dans une nouvelle activité de description du territoire qui relève les usages et les activités liées au fleuve et rend compte des imaginaires que ce dernier suscite. Ils en concluent que le fleuve ne constitue pas un bien naturel à protéger des agressions consécutives au développement économique et à l'urbanisation. Il est en effet à la fois coupure et lien et fonctionne à la manière d'un aimant qui attire toute une série d'activités humaines qui vont de la production industrielle ou agricole aux loisirs. Pour retranscrire le fleuve dans toute sa complexité, le schéma directeur emploie l'image du jeu de *mikado* qui fait à la fois référence à un enchevêtrement et à la possibilité de démêler l'écheveau que constitue les différentes lignes de force qui traversent le fleuve. Dans cette perspective, les scénarios sont présentés comme des stratégies territoriales qui visent à réduire la complexité et construire des projets de requalification. Le processus de planification fonctionne de manière non pas linéaire mais itérative, par une série d'aller-retour. A chaque échelon, il convient de revisiter les analyses, les descriptions et les projets qui ont été formulées à d'autres niveaux territoriaux et l'on ne recherche pas nécessairement la compatibilité entre les documents de planification. Le processus peut impliquer une mise sous tension des documents et infirmer les orientations retenues : ainsi le schéma directeur du fleuve Pescara est l'occasion d'invalider l'option du parc naturel retenu par le plan provincial.

Dans les deux cas étudiés, la démarche de planification d'*area vasta* débouche sur la mise au point d'un concept d'aménagement : le parc habité en ce qui concerne le Salento, le mikado à Pescara. Les scénarios sont présentés comme un moyen d'évaluer les traductions spatiales de ces images mentales que sont les concepts. Pour donner un contenu précis à des idées sur le futur d'un territoire, le scénario formule des hypothèses de transformation à partir de quelques tendances en cours que les études et les analyses ont permis de reconnaître. On fait ensuite des hypothèses à propos du prolongement ou au contraire de l'inversion de ces tendances passées. Il s'agit de caricaturer à l'extrême des tendances pour en tester les limites, les implications générales, et les interférences avec d'autres tendances d'évolution du territoire. Mais le scénario peut être entendu aussi comme quelque chose qui se situe entre la narration d'une part et la représentation d'un futur désirable d'autre part, une image guide vers lequel on peut tendre collectivement car elle a été construite à travers un exercice d'argumentations croisées. Les ingrédients du scénario sont les actions à mener et les conséquences de ces actions sur l'organisation du territoire physique. Le scénario devient dès lors utile pour une planification qui veut s'occuper à la fois de morphologie physique et de morphologie sociale. Il sert à rendre visible un horizon de sens à partager. Ce n'est pas un projet au sens précis de ce terme, mais il s'en approche car il contribue à la mise en place d'accords, d'ententes et de stratégies communes aux acteurs concernés par la transformation du territoire.

2.3 - LE PROJET COMME EXPÉRIMENTATION DES RÈGLES DU PLAN D'URBANISME

L'expérience d'Echirolles, dans la banlieue grenobloise, se déroule à une échelle plus restreinte, celle de la commune. Elle met en lumière la manière dont une démarche de projet à caractère opérationnel peut préfigurer un projet de plus grande ampleur, dont le plan local d'urbanisme constitue la traduction réglementaire. A la fin des années 1980, les élus s'interrogent sur la possibilité de créer un nouveau centre-ville. Après une période de concertation, ils optent pour une démarche de projet urbain fondée sur l'établissement d'un *schéma directeur des espaces publics* et un découpage du territoire en îlots. Cette démarche

leur apparaît la mieux à même de garantir une flexibilité du projet qui doit pouvoir être adapté pour tenir compte des évolutions conjoncturelles sur les marchés de différentes catégories de biens immobiliers. Le projet de centre-ville devient alors l'occasion de tester les principes de composition de l'espace public et les règles d'urbanisme (alignements, continuités bâties, hauteurs), qu'il convient de respecter afin de garantir une qualité urbaine. L'importance accordée aux espaces publics comme élément structurant du projet urbain explique la présence dans le dossier de Plan local d'urbanisme d'une *orientation particulière d'aménagement portant sur la morphologie urbaine* de la ville qui classe l'ensemble des voies urbaines en fonction de leur rôle : voies d'intérêt supracommunal, avenues, boulevards, rues de liaison entre quartier, dessertes de proximité. Pour les voies d'importance, le principe retenu est l'implantation à l'alignement et la continuité du bâti, pour les autres sont imposés des retraits par rapport à l'alignement et aux limites séparatives. En plus du nouveau centre-ville deux secteurs font l'objet d'approfondissements qui se traduisent par des projets urbains particuliers. Dans le cas d'Echirolles, la réflexion sur le projet opérationnel précède donc celle sur le projet de ville, elle est l'occasion de tester l'opérationnalité de principes et de règles d'aménagement qui sont ensuite généralisés à l'ensemble du territoire communal dans le cadre du *projet de ville*, document préalable au plan local d'urbanisme. Il faut cependant noter que, pour l'instant au moins, l'expérience d'Echirolles, comme celle d'autres communes, n'est guère capitalisée dans la planification à l'échelle de la région urbaine. La préparation du futur Schéma de cohérence territoriale sera peut-être l'occasion de mettre fin à la coupure qui existe aujourd'hui entre les démarches prévisionnelles (pilotées principalement par l'agence d'urbanisme) et celles qui ont un caractère plus opérationnel (pilotées par les services municipaux).

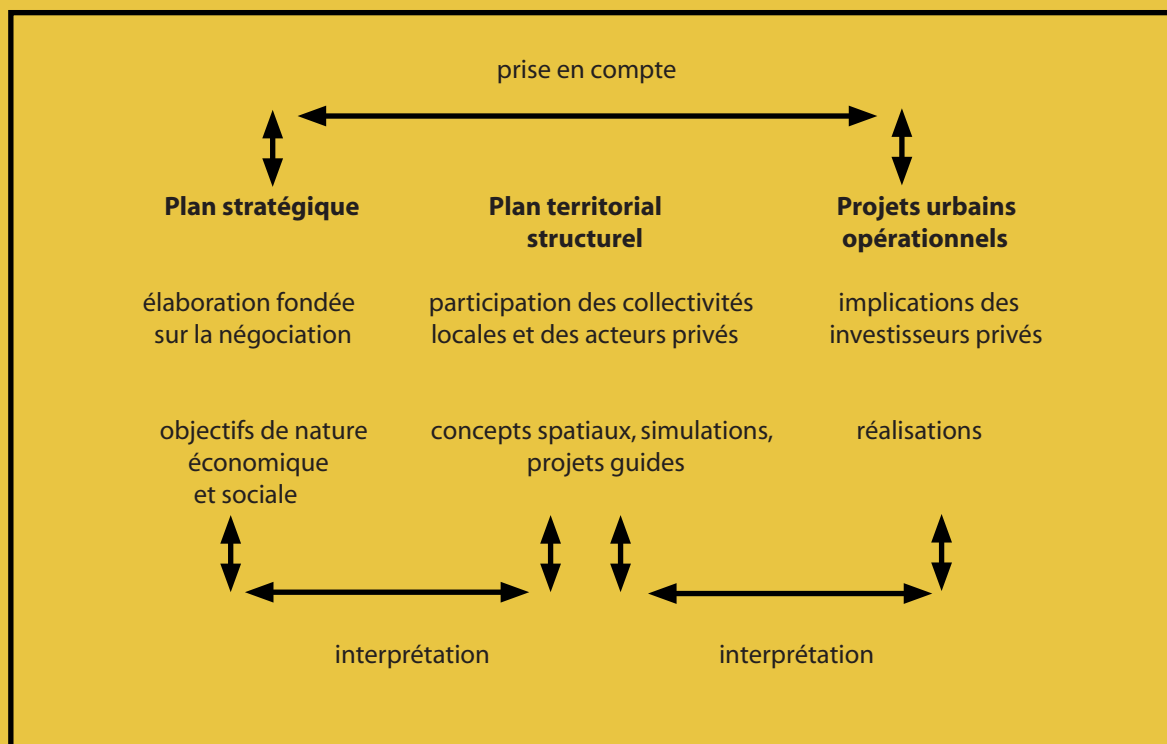
Dans ces expériences, dont on peut constater la diversité, le projet n'est plus pensé comme le dernier maillon d'une chaîne de décisions successives. Il n'est pas un résultat, mais une démarche qui intervient à différents moments du processus de planification et à différentes échelles territoriales. Il fait intervenir une pluralité d'acteurs et d'intervenants.

C- LE PLAN COMME PROCESSUS, LE PROJET COMME DÉMARCHE

1 - LE PLAN COMME PROCESSUS DE COOPÉRATION

C'est en Italie que se sont développées les réflexions les plus originales sur les relations entre les différents échelons de gouvernement du territoire. A la différence de l'Angleterre et de la France, qui restent des pays centralisés, l'Italie s'oriente vers un régime fédéraliste et sa Constitution a fait de la subsidiarité le principe qui règle les rapports entre communes, provinces, régions et Etat. Les lois adoptées récemment aux niveaux régional et national confirment donc l'existence de plusieurs échelons de gouvernement du territoire, qui prennent simultanément des initiatives de planification. Ces initiatives doivent être articulées dans le cadre d'un processus de coopération, de manière à arriver à une sorte de coplanification. Les rapports entre plan territorial, plan d'urbanisme et projet urbain

UN PROCESSUS EN BOUCLE



ne relèvent pas de la compatibilité juridique, mais d'échanges réciproques qui doivent contribuer à un enrichissement du processus de planification.

Cette volonté de rompre avec la conception hiérarchique du système de planification territoriale explique qu'aujourd'hui les professionnels de l'urbanisme, comme de nombreux élus, se sentent relativement libres, lors de l'élaboration des plans territoriaux aux niveaux régional ou provincial, d'aller le plus loin possible non seulement dans la définition d'objectifs de nature programmatique, mais aussi dans la formalisation de scénarios spatialisés d'aménagement, voire de projets qui pourront servir de guides lors de futures réalisations. Ce n'est pas parce qu'ils sont inscrits dans un plan territorial que ces scénarios et ces projets acquièrent un caractère contraignant (*vincolante*) lors de l'élaboration des plans d'urbanisme communaux ou de la mise au point des projets opérationnels. Ainsi, par exemple, dans le plan territorial de coordination de la province de Lecce, B. Secchi et P. Viganò n'hésitent pas à illustrer leur concept de parc habité par une série de croquis et d'esquisses qui contribuent à lui donner un contenu en termes d'organisation matérielle de l'espace. Dès lors le « *Salento come parco* », ce n'est pas simplement une idée abstraite, c'est aussi une série de propositions concrètes ayant trait à la réorganisation des infrastructures de déplacements, à l'extension de la naturalité, à la localisation des nouvelles activités commerciales, aux formes que peut prendre la densification de l'habitat dispersé.

Bien que le processus de planification ne soit plus linéaire et hiérarchique, il subsiste différents moments : l'élaboration des choix stratégiques, l'établissement de plan de structures, la mise au point de règles et d'interventions opérationnelles. Ces moments interviennent tout au long du processus, sans que puisse être déterminé a priori l'ordre de leur apparition. Ils constituent différents pôles entre lesquels se définit progressivement le processus de planification. Le plan stratégique permet de faire se rencontrer les acteurs qui comptent au sein d'une agglomération, voire d'une simple commune, pour les faire réfléchir aux grandes orientations de développement. Le plan stratégique de Turin est par exemple l'occasion de revenir sur l'objectif d'accueil du tertiaire supérieur et de réfléchir à une meilleure articulation en ce qui fait encore la base de l'économie locale (les entreprises du secteur de l'automobile) et les nouvelles activités de services qui lui sont liées (robotique, mise au point de prototypes, organisation de process industriel, design...). Le plan de structure est l'instrument qui permet de traduire ces orientations de nature économique et sociale en principes d'organisation du territoire physique. Le projet urbain, dans son acception la plus réduite, vise à une finalité opérationnelle.

Le processus de planification ne se déroule pas nécessairement de manière logique en allant de la stratégie aux projets opérationnels en passant par le plan de structures. A Milan, jusqu'à une date récente au moins, les acteurs politiques et économiques estiment que l'étape intermédiaire du plan de structures n'est pas nécessaire et se contentent d'un simple plan stratégique (*Ricostruire la Grande Milano*) pour encadrer les plans de requalification urbaine liés à la réorganisation du réseau de transports en commun. Le *London Plan* apparaît comme un document intermédiaire entre plan stratégique et plan de structures : s'il ne dessine pas la structure de l'organisation spatiale, il localise de manière précise les sites à requalifier ou à développer et oblige les porteurs de *masterplans* à engager un dialogue avec les autorités métropolitaines. A Echirolles, le projet de nouveau centre est l'occasion de tester les éléments qui doivent entrer dans le véritable plan de structures qu'est le projet

de ville. La confrontation de cas d'étude à l'échelle européenne met en lumière la diversité des expériences de planification et témoigne d'un processus qui se cherche, qui tente de construire des dispositifs d'actions et invente de nouvelles modalités d'articulation des différentes échelles de gouvernement du territoire.

Dans ce processus, le projet ne se voit plus assigner une place prédéfinie : il n'est plus l'étape ultime d'un processus linéaire de planification. Alors que les urbanistes et les architectes tendent à affirmer que le projet est un état d'esprit, une attitude, qui empreigne tous le processus qui va de l'analyse à la conception et aux réalisations, les élus, les aménageurs et les *developers* cherchent à mieux circonscrire son champ en insistant sur les dimensions opérationnelles qui le caractérisent.

2 - LE PROJET COMME DÉMARCHE

Le projet doit donc être envisagé dans une acception large. Dans certaines expériences de planification (à Turin par exemple), il est intégré au plan d'urbanisme et contient des éléments de programme et prescrit une organisation spatiale. Il acquiert alors un statut juridique précis : le statut de *projet-norme*, qui peut faire l'objet d'une application directe et immédiate. Mais l'expérience de Turin met en lumière les risques encourus, lorsque le plan régulateur va trop loin dans l'établissement de contenus de programme et dans l'expression graphique des choix d'aménagement. Les évolutions conjoncturelles sur les marchés immobiliers conduisent bien souvent à des modifications fréquentes du plan, ce qui amène certains acteurs économiques ou politiques à douter de son utilité.

Le remplacement des *projets-normes* par des *projets-guides* témoigne d'une volonté de permettre une application flexible des principes établis par le plan. Les *projets-guides* ne constituent en effet qu'un premier défrichage des problèmes à traiter, ils peuvent servir de points de départ à une négociation dans laquelle sont impliqués les acteurs publics et privés concernés, ils peuvent faire l'objet d'approfondissements et d'interprétations. Ils contribuent à ouvrir plutôt qu'à fermer la négociation que suppose nécessairement la mise en œuvre du plan. B. Secchi, qui est un des inventeurs de la notion de projet-guide, revient, dans un entretien récent, sur les débats qu'elle a suscités. Il rappelle les discussions autour d'une table, au cours de l'année 1984, entre M. Tafuri, V. Gregotti et lui-même : tous les trois admettaient l'idée selon laquelle la ville se fabrique, à travers un long et lent processus de *renovatio urbis*, par une longue succession d'interventions ponctuelles. Mais V. Gregotti – un des auteurs du Plan régulateur général de Turin – prônait de dessiner de grandes parties de la ville et imaginait qu'elle puisse fixer la règle pour le reste du territoire. Moins confiant dans l'exemplarité du geste de l'architecte, B. Secchi, rejoignant l'idée d'O. Bohigas, lorsque ce dernier lançait une série de petits projets d'amélioration des espaces publics de Barcelone, défendait des interventions plus petites et plus ponctuelles. Les plans, auxquels il travaille avec P. Viganò, s'attachent par ce biais à lancer un processus qui ne soit jamais figé. Il en résulte parfois un quiproquo avec les commanditaires. Et B. Secchi de rappeler la réaction des élus de Saint-Nazaire, lui reprochant de ne pas croire à ses plans. Contrairement à la conception selon laquelle il existerait « *une démarche linéaire permettant de passer du projet à la réalisation par un travail toujours plus poussé du détail* », il affirme « *nos dessins sont d'abord là pour lancer une question, un débat, pour faire réagir* »¹⁵

15 « L'urbanisme est un travail de synthèse », AMC *Le Moniteur Architecture*, 2006, N°162, pp 24-28.

Le projet (ou plus exactement le projet dessiné) constitue ainsi un moyen privilégié de révéler les questions – sociologues et géographes parleraient à ce propos d'enjeux - qui se posent à un territoire donné. Le projet est une attitude d'esprit, une démarche particulière que les professionnels ont la tâche de faire prévaloir tant au moment de l'analyse, que de celui de la conception ou de l'action.

Adopter cette démarche aboutit donc à remettre en cause les séparations que certaines approches établissent entre analyse, diagnostic, prévision, programme et projet. En sciences, comme en sciences sociales, l'analyse est définie comme une activité qui vise à décomposer un objet en éléments élémentaires. Les sciences de l'environnement cherchent à analyser le fonctionnement d'un milieu à partir d'un recensement des espèces végétales et animales qui l'habitent. L'analyse économique se propose de comprendre les mécanismes de fonctionnement des marchés à partir des agrégats que sont le travail, le capital, la production, la consommation ou les revenus. La sociologie des organisations identifie les différentes tâches à assurer à l'intérieur d'une entreprise afin de mieux en rationaliser la distribution entre les employés. Dans tous ces exemples, l'analyse se veut objective et ce d'autant plus qu'elle s'appuie sur un ensemble de mesures. Cette même conception de l'analyse connaît son heure de gloire au début des années 1960, lorsque tend à s'imposer une conception rationaliste de l'urbanisme. L'heure est en effet à l'établissement de bases de données urbaines et nombreuses sont les tentatives de modéliser les déplacements, les choix de localisation des entreprises ou des ménages, l'évolution de la composition sociale des quartiers... Le rôle de l'analyse préalable en urbanisme est comprendre la structure des besoins humains, afin d'en tirer des éléments de programme, que les architectes sont chargés de traduire en termes de composition architecturale et urbaine. Le projet découle du programme et le programme est déduit de l'analyse. Les relations entre ces phases du processus de planification relève donc d'un processus de déductions successives.

Les approches en termes de représentations sociales, qu'elle relèvent de la psychologie sociale, des écoles de la justification ou de la traduction, ou de la théorie des politiques publiques, insistent sur le fait qu'au premier abord, la réalité apparaît comme un ensemble d'éléments sans rapport les uns avec les autres. Les images de la ville contemporaine, qui sont le plus souvent reprises dans les grands médias, sont celle de la tache d'huile, de la fragmentation, de la ségrégation, du mitage de l'espace, de l'absence de limites, de l'archipel... Les éléments qui composent cette ville apparaissent sans lien les uns avec les autres, les mécanismes qui la produisent semblent mal coordonnés et les acteurs hésitent sur les voies à suivre pour mieux maîtriser l'urbanisation. Aussi longtemps qu'il en reste à cette célébration des désordres et des ruptures¹⁶, l'observateur peut parler de réalités particulières, mais n'est pas en mesure de tenir un propos général sur la ville et le professionnel apparaît dépourvu de moyen pour agir. La lecture du territoire, qu'il s'agisse du territoire urbains ou de territoires encore ruraux soumis à une pression de l'urbanisation, ne consiste pas en un simple recueil de données et d'informations, elle est une construction qui vise à composer des éléments divers sur la base de figures représentatives que l'on se donne a priori. La dispersion contemporaine de l'urbanisation peut ainsi être comprise à partir de la figure de la *città diffusa*, mise au point par F. Indovina et B. Secchi. La ville diffuse s'est en effet construite sur la base d'une armature rurale préexistante (composée d'un réseau de routes et de chemins d'une part, des pôles que sont les bourgs et les villages de l'autre) qui s'est progressivement remplie de constructions de nature diverse.

16 Cf. par exemple CHALASY., *L'invention de la ville*, Paris, Anthropos, 2000.

Adopter un tel paradigme, qui renvoie à l'image du réseau, conduit inévitablement à une attitude projectuelle qui met l'accent sur l'importance des connexions et de l'irrigation du territoire. Il n'est donc pas possible de séparer analyse et projet.

La démarche de projet devient dès lors un moyen privilégié d'organiser la description du territoire, d'identifier les problèmes qui s'y posent et d'imaginer des scénarios de sa transformation. Dans cette perspective, il convient de définir le projet à partir de son étymologie grecque, plutôt que de son étymologie latine¹⁷.

- *Proairesis* signifie une prise de distance par rapport à une réalité, pour autant, il ne s'agit pas de s'en détacher mais plutôt de la cueillir à nouveau, de la recueillir, de rassembler les éléments qui la composent afin de saisir une unité derrière l'apparence de fragmentation.
- *Proiectum*, qui sert de base aux définitions les plus courantes, renvoie à l'idée de projection dans le futur, de prévision ou de prospective.

Dans cette activité de recollement, de rassemblement, de mise en évidence des liens, la figuration joue un rôle d'importance. Le recours au dessin, au plan ou à la carte¹⁸ est un instrument particulièrement efficace pour révéler des relations et des liens entre des éléments que tout semblait séparer. Le dessin d'urbanisme intervient donc non seulement pour rendre compte de projet opérationnel dont la réalisation est prévue dans de brefs délais, mais aussi pour révéler les points forts d'une description du territoire à l'échelle restreinte d'une seule commune ou plus large d'une agglomération, voire d'une région urbaine.

3 - UN RETOUR AU DESSIN

Le retour du projet dessiné n'est pas propre aux pays où les urbanistes sont formés dans les Ecoles d'Architecture. Il est vrai qu'en Italie, le milieu professionnel et plus particulièrement le cercle de réflexion que constitue l'*Istituto Nazionale di Urbanistica* joue un rôle de premier plan dans la diffusion des réflexions universitaires sur la *città diffusa*, sur la planification paysagère, sur les nouvelles formes de mobilité, sur le développement durable. Les revues *Urbanistica* et *Urbanistica Informazioni* consacrent nombre de leurs pages à relater les expériences de planification territoriale ou de projet urbain. Les expériences les plus significatives font l'objet des numéros spéciaux d'*Urbanistica Quaderni* et d'*Urbanistica Dossier*. Une grande attention est portée au dessin des plans territoriaux (notamment des plans d'*area vasta*), dessin qui ne se résume jamais à de simples schémas sur un fond de plan sur lequel ne figurent que les cours d'eau et les grandes infrastructures de déplacements. Il peut s'agir, par exemple, à partir de cartes du bâti, de représenter la diffusion de l'urbanisation à la manière de celle d'un produit gazeux dans l'air. Il peut s'agir de dessiner l'ensemble des chemins ruraux ou des murs en pierre sèche pour montrer comment ils contribuent à structurer le territoire en favorisant une diffusion de la faune et de la flore. Il peut s'agir d'indiquer la manière dont les espaces naturels sont reliés ou non par des éléments plus linéaires qui fonctionnent comme des corridors écologiques.

17 Sur cette double acception du terme, Cf. CACCIARI M., « Progetto tra passato e futuro », *Parametro*, 2003, N°246-247, cité par GASPARRINI C. in « Mestieri e misteri del progetto urbano », *Urbanistica*, 2005, N°126, p 12.

18 Parler de dessin, puis de plan et enfin de carte revient à définir une succession de représentation qui part de la représentation la plus abstraite, car dépourvue de toute référence à une réalité, à des représentations qui intègrent une échelle chiffrée ou des éléments plus complexes de transcription du territoire (courbes de niveaux, limites parcellaires...).

Il peut s'agir plus traditionnellement de représenter les typologies bâties ou la manière dont une zone d'activités se branche sur un réseau de circulation. Le dessin est donc utilisé comme un moyen privilégié de retranscrire des réalités territoriales caractérisées par la fragmentation. Il est aussi utilisé de manière plus classique pour représenter des projets d'intervention sur le réseau viaire, les espaces publics ou le bâti. En Italie, l'on assiste d'une certaine manière à un épanouissement d'une tradition urbanistique que l'on peut faire remonter aux premiers atlas urbains, réalisés au début des années 1960 par Saverio Muratori, un des fondateurs de l'analyse typomorphologique, sur les centres historiques des grandes villes italiennes.

Cette tradition n'existe pas en Angleterre qui est la terre du *planning*, c'est-à-dire d'une approche du territoire, fondée sur l'analyse de séries statistiques, sur l'élaboration de programmes d'action et sur la production de diagrammes qui, en général, sont peu contextualisés. Au début des années 1990, le regain d'intérêt pour la planification, à l'échelle régionale notamment, est indissociablement lié à une montée en puissance des préoccupations environnementales. Le retour au pouvoir des travaillistes en 1997 se traduit par une volonté de faire du développement durable l'impératif autour duquel réorganiser les interventions des différents échelons territoriaux (régions, comtés, districts) qui interviennent en matière de *planning*. Le secrétaire d'Etat à l'environnement met en place une commission, l'*Urban Task Force*, présidé par l'architecte Richard Rogers, composé d'experts issus des secteurs publics et privés, et dont la mission est d'identifier les causes du déclin urbain et d'émettre des recommandations afin d'engager une action de renouvellement des villes et d'inverser le mouvement qui conduit les habitants à quitter les grandes métropoles pour des périphéries de plus en plus lointaines. L'objectif est notamment de favoriser la reconquête des friches industrielles ou portuaires (*brown fields*).

La création d'une *ville compacte* suppose la mise en place d'une *design led regeneration* fondée sur le tracé et la composition des espaces publics, le découpage des îlots et la structuration d'unités de voisinages (*neighbourhood units*). Le rapport publié par l'*Urban Task Force*, intitulé *Toward an Urban Renaissance*¹⁹, invite le Département de l'Environnement à assujettir le versement des aides gouvernementales au respect des impératifs de développement durable (préservation de l'environnement, économie d'énergie, priorité donnée aux transports en commun et aux modes doux sur la voiture) et à une attention particulière pour l'urban design. Pour atteindre ce dernier objectif, le gouvernement se lance dans une action de diffusion de *best practices*. Deux agences gouvernementales, *English Partnerships* et *The Housing Corporation*, prennent l'initiative de publier un abrégé (*compendium*), qui résume la démarche à suivre et réunit, dans un véritable manuel, un ensemble de règles et de principes de composition urbaine à respecter pour arriver à une ville compacte de qualité²⁰. Dans ce guide, sont présentées, sous forme de dessins commentés, des expériences de projets, en Angleterre, comme dans d'autres pays européens, jugées exemplaires. Le dessin est perçu comme un moyen privilégié de diffusion des savoir-faire. Et dans une Angleterre, dénoncée par de nombreux observateurs, comme libérale, c'est le gouvernement central qui prend l'initiative de faire de l'*urban design* une priorité.

En France, la *loi solidarité et renouvellement urbain* invite à passer de la gestion de l'occupation des sols à un urbanisme de projet. La première étape du Schéma de cohérence territoriale, comme du Plan local d'urbanisme, consiste en la mise au point d'un Projet d'aménagement et de développement durable.

19 Department of Environment, Transport and the Regions, *Toward an Urban Renaissance*, Londres, 1999.

20 Llewelyn-Davies, *Urban Design Compendium*, Londres, English Partnerships, The Housing Corporation, 2000.

Mais aucune initiative n'est prise au niveau des administrations centrales pour essayer de donner un contenu au PADD ou pour réfléchir à la méthode de son élaboration. Les activités des *Ateliers du Projet Urbain* (conduites dans le cadre de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction), ou du CERTU, se traduisent par de nombreuses publications, mais ne débouchent pas sur une approche commune du projet. Nombreuses sont, par contre, les expériences qui s'interrogent, au niveau local, sur les modalités de conduite du projet et sur les outils de leur mise en œuvre.

A Echirolles, suite à plusieurs années de concertation, urbanistes-conseils, agents de l'administration communale et élus se mettent d'accord sur un *schéma directeur des espaces publics* qui fixe le tracé des espaces publics, en définit les gabarits (profils de coupes avec variantes possibles), délimite les îlots (découpage du sol) et enfin définit les règles de constitution de ces îlots (implantation à l'alignement ou en retrait, continuité ou discontinuité du bâti, hauteurs). Ce schéma, qui n'a aucun caractère contraignant, mais qui engage la commune qui l'a fait approuver par le conseil municipal, diffère d'un plan-masse puisque les masses bâties ne sont pas dessinées. Elaboré sur un fond de plan cadastral, il permet de se rendre compte de l'implantation des voies et des places, de leurs dimensions, de la taille des îlots projetés et la localisation des façades sur rue des futures constructions. Il donne des indications précieuses sur les éléments structurants du futur centre-ville et sur des orientations à long terme que les négociations avec les investisseurs ne pourront remettre en question. Cette modalité de représentation est reprise dans le cadre du Plan local d'urbanisme.

4 - A LA RECHERCHE DE RÈGLES DE STRUCTURES

Dans un contexte de raréfaction des ressources financières, l'action publique en matière d'urbanisme, comme dans bien d'autres domaines (logement, transports, action sociale...), doit être plus ciblée. Les plans territoriaux et les projets d'urbanisme sont donc à la recherche des leviers les plus efficaces pour impulser une action de transformation des tissus urbains et de régénération des milieux économiques et sociaux. Il convient donc d'intervenir non pas sur l'ensemble des éléments qui composent la ville, mais sur ceux qui font sa structure. Dans de très nombreux pays, la réflexion en matière d'urbanisme, au cours des vingt-cinq dernières années, s'attache à répondre à la question : quels sont les domaines qui relèvent de l'action publique (qui par définition devrait être le garant d'une cohérence d'ensemble sur le moyen terme) et quels sont ceux qu'il convient de laisser à l'initiative privée ?

Il existe des démarches voisines en Angleterre, en France et en Italie dont témoigne l'adoption d'un vocabulaire commun pour désigner les nouveaux outils du projet : schéma directeur des espaces publics pour le nouveau centre d'Echirolles, schéma directeur du fleuve Pescara; *progetto del suolo* dans le plan régulateur de Bergame, orientations particulière portant sur la morphologie urbaine dans le plan local d'urbanisme d'Echirolles, plan des formes urbaines dans celui de Grenoble ; système de la mobilité dans le plan de Bergame et *successful movement framework* dans les nouveaux *masterplans* britanniques. Un des points d'accord est la volonté de traiter à toutes les échelles de planification (projet opérationnel, plan de ville, plan territorial) de l'organisation du territoire physique. Il s'agit, ainsi que le disent de

nombreux plans et projets italiens, de voir comment des invariants territoriaux (*invarianti territoriali*), dotés d'une certaine stabilité, peuvent être recomposés dans le cadre de projets, qui ne cherchent plus à produire des extensions urbaines, selon le même modèle, quel que soit le contexte local, mais qui cherchent à créer des lieux (*places of distinction*) dotés d'une identité propre. Si les démarches sont voisines, les solutions retenues diffèrent selon les contextes nationaux.

En France, les démarches de projet urbain sont profondément marquées par l'approche typomorphologique de la ville. Il revient à D. Mangin et à Ph. Panerai d'avoir synthétisé dans leur ouvrage²¹ cette démarche. Ils appellent de leurs vœux la création d'une « nouvelle discipline » qui s'intéresse de manière prioritaire aux formes urbaines « *le bâti ou plus largement les formes urbaines incluent des tracés, des découpages, des dispositions matérielles, construites, inscrites sur le sol qui conditionnent les capacités de développement et de renouvellement des activités sur un territoire. Inscrites dans une longue durée, ces formes échappent rapidement aux conditions de leur création, de produits, elles deviennent contraintes, voire causes* ». Le projet urbain n'est pas un projet de construction, il doit fixer les conditions de l'édification et de la gestion du bâti. Il intervient donc en amont et suppose la mise en œuvre de principes :

- le tracé des voies et espaces publics doit permettre une séparation nette des espaces public et privé, favoriser une irrigation du territoire et une desserte équivalente pour tous les îlots, contribuer à mettre en place un système hiérarchisé de voirie, dans lequel chaque élément (rue, avenue, boulevard...) est l'objet d'un traitement approprié ;
- le découpage du sol répond à l'objectif de créer des îlots et des parcelles qui doivent rendre possible l'intervention des promoteurs-constructeurs ;
- les règles d'implantation et de hauteur des constructions contribuent ou non à la fabrication de fronts bâtis implantés à l'alignement, qui peuvent être continus ou discontinus.

Le projet urbain à la française revisite diverses périodes historiques (principalement la période haussmannienne), mais ne cherche pas pour autant à recopier les formes produites à ces époques. L'analyse historique est convoquée pour établir les règles de composition des tissus urbains et non pour fournir des modèles à reproduire. Cette démarche est appliquée dans de nombreuses interventions sur les tissus existants, elle inspire les actions de résidentialisation, menées souvent sous la conduite de Ph. Panerai, dans de nombreux grands ensembles du début des années 1960. Elle inspire aussi le projet du nouveau centre-ville d'Echirolles, dont le schéma directeur rassemble les règles de tracé des espaces publics d'une part, les principes du découpage du sol de l'autre. Mais dans ce dernier cas, l'expérimentation cherche à dépasser le cadre géographique restreint du projet opérationnel. Les principes et les orientations sur lesquels s'appuie le projet du centre-ville sont repris à l'échelle de l'ensemble du territoire communal dans une *orientation particulière ayant trait à la morphologie urbaine*.

En Italie, à partir des années 1990, la question de la grande échelle est au cœur des préoccupations des urbanistes. Le territoire sur lequel il convient de porter l'attention est moins celui des centres historiques et de la ville consolidée que celui de la ville diffuse, au sein duquel alternent espaces construits et espaces naturels. L'analyse typomorphologique, dont il faut rappeler qu'elle a été mise au point par des Italiens (S. Muratori et G. Caniggia), n'est pas appropriée pour traiter des urbanisations dispersées.

21 PANERAI Ph., MANGIN D., *Projet Urbain*, op. cité.

Tout l'effort des urbanistes, qui sont chargés de l'élaboration des plans d'aire vaste, vise à renouveler les méthodes de description du territoire. L'analyse porte, bien entendu, sur le réseau viaire (mais il convient d'y intégrer les chemins ruraux, les pistes cyclables, les sentiers piétonniers, ainsi que les voies ferrées), sur le parcellaire et sur le bâti. Mais il faut aussi s'intéresser à l'environnement et aux paysages, qui ne doivent plus être considérés comme des surfaces à protéger, mais comme un système associant des éléments ayant des fonctions différentes (réservoir de naturalité, filtres, corridors, émergences paysagères). La description territoriale doit donc s'attacher à décrire les systèmes de la mobilité, de la centralité, du vert, de la résidence, des activités de production. Pour chacun de ces systèmes, il est défini une règle de structure qu'il s'agit de conforter ou de recréer. Ainsi, à titre d'exemple, pour le système de la mobilité, la règle de structure est l'irrigation fine du territoire, la continuité du réseau et la hiérarchisation des éléments qui le composent. En ce qui concerne, le système du vert, la règle est l'interconnexion des espaces de manière à assurer une circulation des espèces végétales ou animales. En ce qui concerne le système de la centralité, elle est la distribution équilibrée sur le territoire et la qualité de la desserte des pôles qui le composent²². L'identification de ces systèmes est présentée comme un moyen privilégié de réintroduire de la continuité dans une ville diffuse qui est aussi une « *ville fractale* »²³, car composée de fragments qui sont le produit de logiques de constitution particulières. Si les démarches de projet urbain restent, en France, centrées sur un territoire construit, en Italie, elles tentent une synthèse entre urbanisme et écologie du paysage et mettent la question de la nature dans la ville au centre des préoccupations de planification.

En Angleterre, la stratégie de *design led regeneration* est portée par le gouvernement et les *agencies* qui en dépendent. L'*urban design*, présenté comme une alternative aux opérations de *development* (extension urbaine) ou de *renewal* (rénovation urbaine), pratiquées à partir de la fin des années 1950 dans de nombreuses grandes villes, passe par : la création de lieux confortables, sûrs, dotés d'identité propre, attirants ; l'amélioration de l'existant ; l'établissement de connexions ; le travail avec l'environnement et le paysage ; la mixité des fonctions et des usages ; la rentabilité des investissements et la flexibilité (*design for change*). Chaque projet urbain, pris isolément, doit donc contribuer à la création d'une « structure urbaine », qui est définie comme un « *pattern or arrangement of development blocks, streets, buildings, open spaces and landscape which make up urban areas* »²⁴. Les circulaires et guides de l'administration centrale énumèrent les points à aborder pour atteindre un tel objectif.

- La mise en place d'un *successful movement framework* (un système de la mobilité) passe par la reprise des principes de structuration du réseau de voirie, expérimentés pour la première fois par le Baron Haussmann dans le Paris du 19^{ème} siècle : le réseau doit irriguer l'ensemble du territoire, il doit être interconnecté et hiérarchisé. Et pour tenir compte des impératifs de développement durable, il faut accorder une priorité aux piétons, aux cyclistes, aux transports collectifs sur les voitures. Le passant doit se voir offrir le maximum de possibilité de choix quand il se déplace et la taille des îlots doit favoriser la circulation piétonne.
- Le découpage des îlots est fondé sur le principe d'une stricte délimitation de l'espace public et de l'espace privé et l'établissement de distances minimums entre les bâtiments de manière à garantir la *privacy*. La continuité urbaine est recherchée et les cœurs d'îlots doivent accueillir des espaces naturels.

22 Cf. l'analyse qui est faite du plan régulateur de Prato par GIOVANNONI G., *Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana, Urbanistica Quaderni*, 2001, N°34.

23 SECCHI B., *Prima lezione di urbanistica*, Bari, Laterza, 2000.

24 *Urban Design Compendium*, op. cité, p 33.

Afin de faciliter l'accessibilité, d'accueillir une diversité de typologies et de rendre possible les substitutions d'usage au cours du temps, les îlots de petite taille sont préférables (« *small is beautiful* »)²⁵.

- Le renforcement des communautés locales passe par une nouvelle réflexion sur les unités de voisinages. En revisitant les solutions préconisées au début du 20ème siècle par Charles Perry et Lewis Mumford, et plus récemment par le *new urbanism* américain, il convient de réfléchir à la mise en place de *walkable neighbourhoods* dont la centralité peut être constituée par une rue, un carrefour, une sortie de voie rapide, une gare de train ou de métro. L'aménagement de la voirie doit favoriser les traversées du quartier et éviter les culs-de-sac.

- L'environnement naturel doit être l'objet d'autant d'attention que l'environnement construit. L'aménagement des espaces verts doit faire avec la végétation existante et tendre à la constitution d'un système dans lequel parcs et jardins publics sont reliés par des corridors ou des coulées vertes.

La proximité est grande entre la réflexion engagée par les agences britanniques de régénération urbaine, au premier rang desquelles *English Partnerships*, celle des urbanistes italiens attachés à renouveler les méthodes de planification territoriale ou celles plus dispersées des architectes-urbanistes français qui portent principalement sur des projets opérationnels de construction neuve ou de renouvellement urbain. Mais, il faut noter que la priorité donnée à l'aménagement de l'espace public (*public realm*), la volonté de créer des îlots d'habitation et la recherche de densité constituent une rupture dans l'histoire des villes anglaises. En effet, à la différence des villes européennes engoncées dans leurs remparts, Londres s'est de tout temps développée autour d'une multitude de centres, à l'initiative de grands propriétaires, qui cherchaient à valoriser leurs biens fonciers, en réalisant des ensembles de maisons en bandes. Londres apparaît donc encore aujourd'hui comme une juxtaposition de fragments qui s'organisent tant bien que mal autour des centres des anciens *Boroughs*. L'*Urban Task Force*, présidée par R. Rogers, le Département de l'Environnement et les agences de régénération urbaine cherchent donc à rapprocher la ville anglaise de la ville européenne.

Si force est de constater une certaine convergence des démarches, il faut aussi admettre la persistance de différences. La plus importante d'entre elles tient à l'importance respective accordée au plan d'ensemble (plan territorial supracommunal, plan d'urbanisme communal) et au projet particulier. En Italie, dès la fin des années 1980, en France plus récemment, la réflexion des pouvoirs publics et des professionnels s'est attachée à définir de nouveaux outils qui permettent d'assurer une cohérence de l'urbanisation. L'intérêt pour une approche urbanistique des réseaux d'infrastructures, l'attention portée aux systèmes environnementaux constituent des témoignages de cette volonté de faire du plan d'urbanisme un instrument de gestion de la ville à grande échelle. Il n'existe rien de tel en Angleterre.

L'*Urban Task Force*, dans son rapport, comme *English Partnerships*, dans son *compendium*, voient dans le *masterplan* l'outil privilégié de mise en œuvre de leur stratégie de *design led regeneration*. Les plans territoriaux, au premier rang desquels le *London Plan*) restent des documents d'orientations qui ne comprennent que des schémas extrêmement synthétiques (les *opportunity areas* sont représentées par de simples points de couleur sur le plan de Londres). La structuration du territoire physique et l'organisation des formes urbaines relèvent des outils plus localisés que sont les *masterplans*.

²⁵ *Urban Design Compendium*, op. cité, p 65.

Ces plans sont élaborés à l'initiative de *developers* ou de structures de partenariat public privé et portent sur des très vastes espaces (plus de cent vingt hectares pouvant accueillir trente mille habitants en ce qui concerne la péninsule de Greenwich). Les urbanistes anglais gardent leur confiance dans un processus incrémental où la ville se bâtit morceau après morceau. La cohérence vient de ce que les intervenants partagent les mêmes valeurs et qu'un consensus existe sur une même vision des problèmes qui se posent à la ville. Ainsi, lorsqu'ils publient leur *compendium*, *English Partnerships* et *The Housing Corporation* s'engagent à mettre en œuvre dans les opérations dont ils ont la responsabilité les principes d'aménagement dégagés dans cette analyse des *best practices*. La réussite de la planification territoriale dépend donc moins du caractère contraignant du plan que de la capacité des administrateurs publics et des professionnels à faire partager leurs convictions.

5 - LA RÈGLE ET LA NÉGOCIATION

Le projet de ville ou le projet de territoire ne doivent plus être pensés comme un projet, qui, après approbation par les élus, doit être appliqué, ce qui implique le recours à la règle contraignante et suppose une volonté politique forte de la faire respecter. Il doit au contraire être envisagé comme un processus qui constitue l'occasion privilégiée de créer des coopérations ou des partenariats autour d'une vision partagée des transformations possibles de la ville.

La mise en œuvre d'un projet implique de réfléchir à la place respective de la règle et de la négociation dans la planification territoriale. Et de ce point de vue la France se distingue nettement des autres pays européens. La *loi solidarité et renouvellement urbain*, tout comme la *loi urbanisme et habitat* qui l'a modifiée, maintient le principe d'une hiérarchie entre les différents échelons de planification : le contenu du Schéma de cohérence territoriale s'impose au Plan local d'urbanisme qui s'impose à son tour au projet particulier ; il s'impose par ailleurs aux documents de programmation sectorielle que sont les Plans de déplacements urbains ou le Programme local pour l'habitat. Par ailleurs, ces deux lois suppriment le Plan d'aménagement de zone afin de favoriser une meilleure intégration des projets particuliers que sont les Zones d'aménagement concerté dans le projet d'ensemble que devrait être le Plan local d'urbanisme. La cohérence de l'urbanisme est censé être le produit de l'application de la règle de compatibilité entre projet, plan communal et plan intercommunal. Dans un tel processus, la négociation a peu de place, car elle ne peut porter que sur l'interprétation et l'application des principes d'aménagement définis dans le cadre des Schémas de cohérence territoriale. Il y a là un facteur de rigidité qui explique que les élus locaux s'attachent à transformer les schémas en de simples documents d'orientations, en de simples programmes d'action et qu'ils poussent à retarder le passage au dessin, car celui-ci tend à fixer des principes d'organisation du territoire physique. La France reste conforme à une tradition, initiée au tout début des années 1950, selon laquelle l'urbanisme opérationnel prime sur l'urbanisme réglementaire et les réalisations ont une plus grande importance que les prévisions et les réflexions d'ensemble.

La Grande-Bretagne accorde, quant à elle, plus d'importance à la négociation qu'au respect de la règle. Les *planning obligations* permettent aux autorités locales de déroger aux règles

du plan. Elles peuvent le faire quand elles estiment que les impératifs de développement ou de justice sociale justifient une modification du contenu du plan. Le processus de la planification tend à se décomposer en deux moments principaux :

- l'élaboration de guides ou de cadres de référence (*frameworks*) qui fixent des orientations (chiffrées en ce qui concerne le logement, la réduction des gaz à effets de serre, les parts respectives de la régénération des *brown fields* et des extensions nouvelles) ;
- la mise au point de masterplans dans lesquels sont dessinés de manière précise le tracé des espaces publics, l'implantation des constructions, la configuration des parcs et jardins.

Le contenu des *masterplans* est d'autant plus détaillé qu'il peut y être dérogé. Les projets urbains sont en effet élaborés dans le cadre d'un partenariat entre agences gouvernementales, autorités locales et *developers*. La négociation entre ces acteurs porte sur la définition des orientations et des principes d'aménagement, sur les modalités de leur mise en œuvre et sur les financements. Le poids des *developers* privés est d'autant plus important qu'en association avec des cabinets d'urbanisme (qui peuvent compter plusieurs centaines de salariés) et des bureaux d'études, ils sont en mesure d'assurer à la fois les acquisitions foncières, l'implantation des infrastructures, la construction et la commercialisation des bâtiments, et la gestion des espaces collectifs.

Jusqu'au début des années 1980, il existe une proximité entre les systèmes de planification en France et en Italie. Mais les deux systèmes connaissent par la suite des évolutions profondément divergentes. Les lois Bassanini mettent fin au caractère hiérarchique du *sistema a cascata*. Désormais les compétences de gouvernement du territoire (planification, urbanisme, logement, préservation de l'environnement et des paysages, action économique...) appartiennent aux régions, mais ces dernières, en application du principe de subsidiarité, doivent adopter des lois régionales qui rétrocèdent une partie de ces compétences aux autorités locales. L'exercice de ces compétences est donc désormais partagé entre la région, les provinces et les communes et passe par la recherche d'accords entre ces acteurs publics. Progressivement, il y a passage d'un système hiérarchique à un système de coproduction de la planification. Des outils sont mis en place à cet effet : accords de programmes, contrats de quartiers, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio*... Ils sont à la fois le cadre de l'élaboration des orientations de développement ou de requalification, de la mise au point des montages financiers et peuvent valoir modification des plans régulateurs. Les rapports entre plan territorial, plan d'urbanisme et projet ne sont pas réglés par la compatibilité juridique. Le projet peut être l'occasion d'évaluer et de revoir les orientations du plan d'urbanisme et ce dernier peut faire de même en ce qui concerne les orientations du plan territorial. L'on peut parler à ce propos de mise en tension des différents plans et programmes intervenant à des échelles territoriales différentes. Accords de programme et programmes complexes sont par ailleurs devenus les lieux privilégiés de négociation entre les autorités locales et des acteurs privés (investisseurs bancaires, grandes entreprises propriétaires de friches immobilières, consortiums immobiliers), qui jouent un rôle croissant dans le développement urbain.

L'apparition dans les trois pays étudiés d'un nouveau vocabulaire (plan territorial, projet de ville, guide, cadre de référence, projet urbain, *masterplan*, *progetto di urbanistica*, *movement framework*, systèmes environnementaux) constitue le signe d'une transformation en profondeur des outils de l'urbanisme. La crise de l'Etat-Providance oblige les autorités régionales et locales à mieux cibler leurs interventions. Les démarches de plans et de projets visent donc tout naturellement les éléments qui font structure et qui constituent les leviers principaux d'une transformation souhaitée. Or une certaine convergence semble se dégager à propos des processus à mettre en œuvre pour arriver à un urbanisme de qualité : la priorité doit être accordée au tracé et à la structuration de l'espace public, au découpage des îlots, aux règles d'implantation, à l'irrigation des tissus urbains, à une bonne articulation entre pôles d'intermodalité et nouvelles centralités. La convergence entre les expériences n'est pas totale, car subsistent des traditions culturelles et professionnelles qui divergent selon les pays. La pratique française du projet recherche dans l'expérience haussmannienne les principes de constitution des tissus urbains. Elle accorde une grande importance au tracé des espaces publics et aux techniques de lotissement, s'intéresse peu à la question des unités de voisinage, qui est centrale dans la réflexion des professionnels anglo-saxons, notamment de ceux qui s'inspirent du *New Urbanism* américain. Elle peine à intégrer les préoccupations environnementales et paysagères et continue à considérer les jardins publics comme des objets urbains isolés.

Tout l'intérêt des expériences anglaises et italiennes tient précisément dans leur capacité à établir des ponts entre la pratique urbanistique des plans et des projets d'une part, l'approche écologique des paysages de l'autre. La mise en place de corridors écologiques, de trames vertes, de systèmes environnementaux peut constituer un puissant vecteur de cohérence dans les territoires marqués par une diffusion de l'urbanisation et une interpénétration entre la nature et la ville. La discrimination positive en faveur des modes doux et la volonté de favoriser un partage plus équilibré de l'espace public entre les différents modes de déplacement conduisent à reconsidérer les techniques de tracé des espaces publics. La Grande-Bretagne et l'Italie, pays où la prégnance de la puissance publique est moindre qu'en France, sont le cadre d'une approche pragmatique qui recherche, un renforcement de la concertation et de la négociation entre les différents acteurs qui font la ville.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
CHAPITRE 1 : DU PROJET URBAIN AU PROJET DE VILLE	4
A- A propos du projet urbain...en France	4
1- Le projet vu par les politiques	5
2- Le projet stratégique vu par les consultants	7
3- Le projet urbain vu par les architectes	8
4- Du projet urbain opérationnel au projet de ville	11
4.1- Le contenu polysémique du projet urbain	11
4.2- Le difficile passage au projet de ville	14
B- Echirrolles : du projet de centre au projet de ville	15
1- Vers un nouveau centre-ville	15
1.1- Un pilotage original du projet	15
1.2- Un schéma de structure	18
1.3- Une programmation flexible	20
1.3.1- Une mise en œuvre par tranches successives	20
1.3.2- La part respective du réglementaire et du contractuel	22
2- Du nouveau centre-ville au projet de ville	24
2.1- Esquisse d'une stratégie territoriale	25
2.2- Vers la formalisation d'un projet de ville	26
2.2.1- La prise en compte des contraintes supracommunales	26
2.2.2- Renouveler l'approche de la participation	27
2.2.3- Articuler actions de valorisation de l'environnement et projets d'urbanisme	31
2.2.4- Encadrer les projets urbains en cours	34
2.3- Orientations et contenu du projet de ville	36
2.3.1- Diriger le renouvellement urbain	36
2.3.2- Un ensemble de projets structurants	38
2.4- La traduction réglementaire dans le Plan local d'urbanisme	40
2.4.1- Un zonage simplifié	40
2.4.2- Des orientations particulières d'aménagement	40
2.4.3- Un règlement privilégiant l'intégration avec les formes urbaines et les paysages existants	41

CHAPITRE 2 : PLANS ET PROJETS EN ITALIE	44
A- Les critiques du système <i>a cascata</i>	44
B- Dérégulation et plan d'urbanisme stratégique	46
C- Les « <i>progetti per il PRG</i> » de Turin	48
1- Un scénario pour la « grande réforme urbaine »	48
2- Interventions diffuses et projets de transformation	50
3- Le projet de la Spina centrale et sa mise en œuvre	52
3.1- Contenu initial du projet	52
3.2- Les difficultés de mise en œuvre du projet	54
3.2.1- Une stratégie erronée de reconversion économique	54
3.2.2- Des besoins de construction surestimés	55
3.3- Les transformations du projet initial	56
3.3.1- L'élaboration d'un plan stratégique	56
3.3.2- Les <i>Programmi di riqualificazione urbana</i>	57
3.4- L'effet Jeux Olympiques	60
D- Quel projet pour la ville contemporaine	61
1- Ville émergente ou <i>città diffusa</i>	61
2- Trois expériences de plans	62
2.1- Prato	62
2.2- Bergame	63
2.3- « <i>Un territoire de la nouvelle modernité</i> » : le Salento	64
E- Le Schéma directeur du fleuve Pescara	66
1- La planification dans la Province de Pescara	66
2- Aire vaste et économie locale	68
2.1- Aire vaste ...	68
2.1.1- Systèmes et écologies	70
2.1.2- Les schémas directeurs	71
2.1.3- Les <i>indirizzi</i>	71
2.2. ... et économie locale	71
3- Un système en boucle. Echelles et domaines de la planification	76
3.1- Plan territorial provincial et Plan régional paysager	77
3.2- Plan territorial provincial et Schéma directeur	78
3.3- Plan provincial, plans communaux et politiques sectorielles	79
4- Le Schéma directeur du fleuve Pescara : démarche et contenus	79
4.1- Comment circonscrire, décrire et planifier la grande échelle ?	80
4.1.1- Reprendre le travail de description	80
4.1.2- Le concept du « mikado »	84
4.1.3- Un concept qui permet la sélection de projets et d'actions	85
4.2- Contenu de ce nouvel instrument de planification	86
4.2.1- Images du futur et configurations de négociation	86
4.2.2- Les scénarios	88
5- La mise en oeuvre du Schéma directeur ou le passage du projet aux politiques ?	91

CHAPITRE 3 : PLANIFICATION STRATEGIQUE ET MASTERPLANS EN GRANDE-BRETAGNE	97
A- <i>La property led regeneration</i>	97
1- <i>Entreprise zone et Urban Development Corporation</i>	97
2- Le tournant des années 1990	100
B- <i>L'Urban Renaissance : la ville selon Richard Rogers</i>	101
1- <i>L'Urban Task Force</i>	102
2- L'impératif de la durabilité	103
3. Une ville compacte et polycentrique	103
4- Le domaine public et la renaissance urbaine	105
5- <i>L'Urban design</i> , une question de morphologie urbaine	106
5.1- Les recommandations de <i>l'Urban Task Force</i>	106
5.2- La publication de <i>l'Urban Design Compendium</i>	107
6- Planification stratégique et <i>masterplan</i>	110
C- La planification territoriale dans le Grand Londres	112
1- Le renouveau de la planification régionale en Grande-Bretagne	113
1.1- Du plan au projet...	114
1.2- La renaissance urbaine : un nouveau rôle pour les urbanistes municipaux ?	114
1.3- Un retour de la planification territoriale ?	115
2- Le <i>London Plan</i>	117
2.1 Le Grand Londres : structures et compétences	117
2.2- Le <i>London Plan</i> , une nouvelle génération de plan ?	118
3- La péninsule de Greenwich : une <i>Opportunity Area</i>	122
D- La péninsule de Greenwich : de l'enclave au projet phare	123
1- La renaissance de Greenwich : une stratégie incrémentale	123
2- Concevoir : des <i>masterplans</i> pour une péninsule	126
2.1- La péninsule : un territoire exemplaire	126
2.2- Le <i>masterplan</i> d'origine	127
2.3- Le <i>Millenium Village</i>	128
2.4- Le Dôme	129
2.5- Le <i>masterplan</i> de Terry Farrell	130
3- Densifier la ville	132
3.1- La densité en Angleterre : évolution d'un paradigme	132
3.2 La péninsule : un modèle urbain	133
3.3- La péninsule à l'épreuve des canons de <i>l'urban design</i> gouvernemental	134
4- Réaliser : la péninsule de Greenwich ou la ville négociée	136
4.1- La ville selon les <i>planning obligations</i>	137
4.2- La négociation au cœur de la démarche de projet	139
Conclusion : A qui l'intelligence du dessin ? A qui celle du management ?	141

CONCLUSION	143
A- Retour les systèmes hiérarchiques de planification territoriale	145
1- Etapes à suivre	145
2- Un processus linéaire	147
3- Une division stable des rôles	148
4- Un système hiérarchique	149
5- Repousser le moment du passage au projet	150
B- De nouvelles relations entre plan et projet	151
1- Le projet urbain comme alternative au plan d'urbanisme	151
2- La recherche d'une meilleure articulation entre plan et projet	154
2.1- Le plan territorial comme <i>contenitore</i> de projet	156
2.2- Des projets guides aux scénarios	156
2.3- Le projet comme expérimentation des règles du plan d'urbanisme	158
C- Le plan comme processus, le projet comme démarche	159
1- Le plan comme processus de coopération	159
2- Le projet comme démarche	161
3- Un retour au dessin	163
4- A la recherche de règles de structures	165
5- La règle et la négociation	169