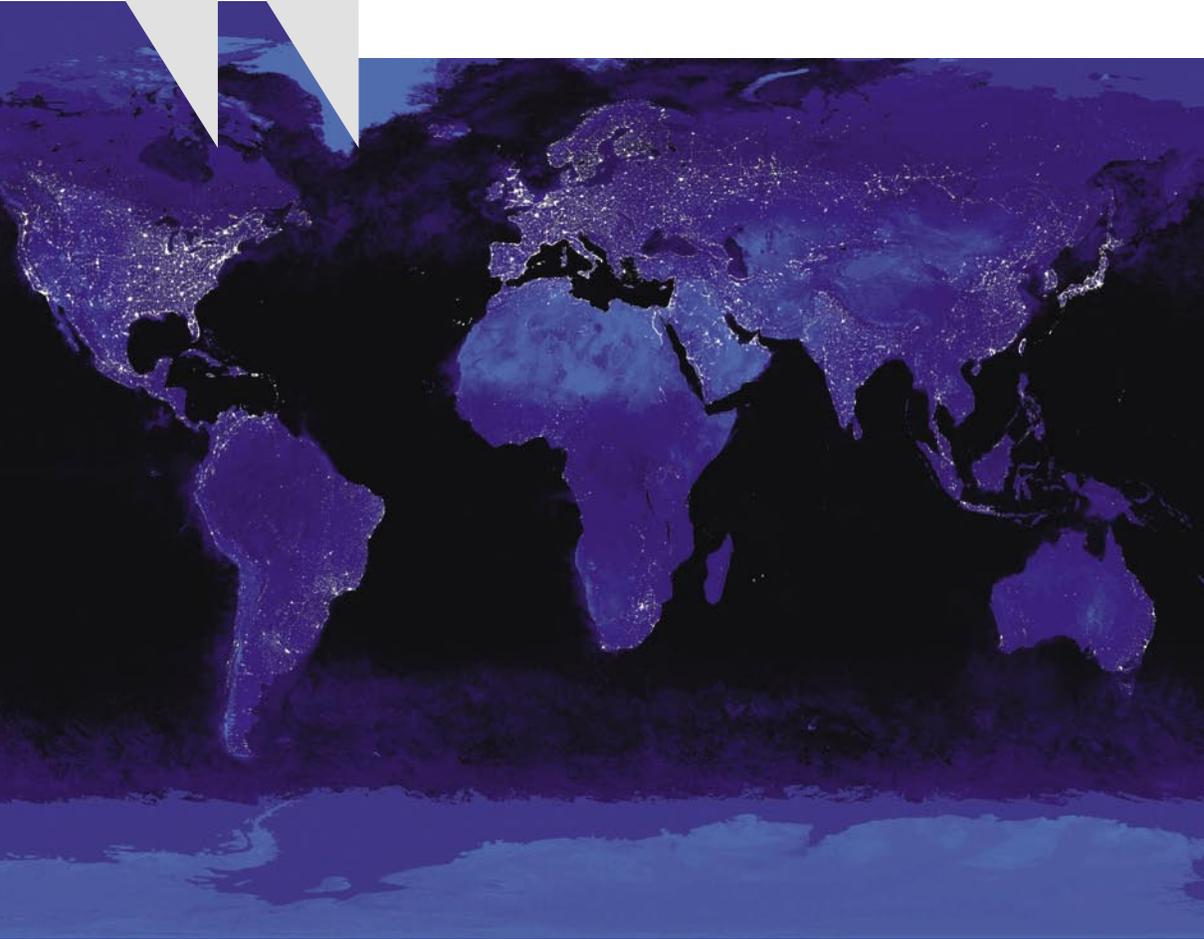


Examens territoriaux de l'OCDE

Villes et compétitivité

UN NOUVEAU PARADIGME
ENTREPRENEURIAL
POUR L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE



Examens territoriaux de l'OCDE

Villes et compétitivité

Un nouveau paradigme entrepreneurial
pour l'aménagement du territoire



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

OECD Territorial Reviews

Competitive Cities

A NEW ENTREPRENEURIAL PARADIGM IN SPATIAL DEVELOPMENT

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Avant-propos

L'aménagement du territoire a toujours constitué un objectif premier de la politique d'urbanisme, car, dans un espace physique où la population et les activités sont densément concentrées, l'espace doit remplir un certain nombre de fonctions de base, telles que procurer un toit, assurer la mobilité ou mettre à disposition des systèmes d'assainissement, autant de conditions indispensables au bien-être du grand public. En fait, pendant la période de migration massive vers les villes, la politique d'urbanisme recouvrait, avant tout, des mesures permettant de faire face à la rapide croissance de la demande d'espace urbain et de coordonner les besoins spatiaux concomitants.

Sous l'effet de la mondialisation de l'économie, et de l'intensification de la concurrence entre villes qui en résulte, la compétitivité économique urbaine est devenue l'une des priorités des urbanistes. Le profond changement opéré dans la gouvernance des villes et zones urbaines suscite donc de plus en plus d'intérêt, particulièrement en ce qui concerne l'aménagement de ces espaces.

Ce changement est souvent décrit comme le passage d'une gouvernance managériale, qui cherche avant tout à procurer à tous les citoyens, avec efficacité, des services d'utilité collective, à une approche entrepreneuriale fortement axée sur une stratégie de croissance économique, la prise de risque, l'innovation et le recours au secteur privé.

Cette mutation a ajouté une dimension nouvelle à l'aménagement de l'espace urbain, engendré de nombreuses actions innovantes et produit des résultats spectaculaires dans les cas où elle a réussi. Néanmoins, ces dernières décennies ont montré que les décideurs devront surmonter des obstacles pour tirer pleinement parti des opportunités liées à l'approche entrepreneuriale et pour préparer leurs villes à l'économie du savoir, qui sera en pleine expansion au XXI^e siècle.

Grâce au Comité des politiques de développement territorial (TDPC) et, depuis sa création en 1999, à son Groupe de travail des politiques territoriales dans les zones urbaines (WPUA), les pays membres de l'OCDE peuvent échanger et partager leurs expériences d'urbanisme, dans un cadre unique favorisant le dialogue sur les politiques et qui a permis cette étude.

Remerciements. Ce rapport a été supervisé par Eiji Torisu, chef de la Division des politiques régionales pour le développement durable à l'OCDE, qui en a assuré en partie la rédaction (chapitres 1, 2 et 5), par Tetsuya Shimomura (chapitre 3) et par Patrick Dubarle (chapitre 4).

Le chapitre 2 s'appuie sur les conclusions du colloque international organisé par l'OCDE et intitulé « Renforcer l'attractivité des villes pour l'avenir », qui s'est tenu en 2005 à Nagoya, au Japon. L'OCDE tient à remercier le ministre japonais du Territoire, de l'Infrastructure et des Transports, la préfecture d'Aichi, la municipalité de Nagoya, l'Agence japonaise de régénération urbaine, la Fédération industrielle du Chubu, ainsi que la chambre de commerce et d'industrie de Nagoya, qui ont accueilli conjointement ce colloque. L'OCDE souhaite également remercier tous les orateurs pour leur contribution essentielle à l'élaboration de ce rapport.

Table des matières

Résumé	7
Chapitre 1. Introduction : l'approche entrepreneuriale du développement territorial	17
1. Le développement territorial dans le contexte urbain et régional ..	18
2. Compétitivité et développement territorial	19
3. Du managérialisme à l'entrepreneuralisme	21
4. Caractéristiques de l'entrepreneuralisme urbain	22
5. Fragmentation	26
6. Problèmes naissants et approche entrepreneuriale	29
7. Structure de cet ouvrage	30
Chapitre 2. L'entrepreneuralisme urbain et les stratégies de promotion de la ville	31
Introduction	32
1. Vue d'ensemble des mesures passées et actuelles destinées à augmenter l'attrait des villes	33
2. Questions clés : surmonter les dilemmes de la politique urbaine ..	48
Conclusions : les écueils de la méthode entrepreneuriale	66
Chapitre 3. Politiques de la construction et du logement : L'approche axée sur le marché	69
Introduction	70
1. Examen des politiques	71
Conclusion	99
Notes	101
Chapitre 4. La planification territoriale au service de la compétitivité ...	103
Introduction	104
1. La promotion de l'urbanisme dans plusieurs grandes villes : indicateurs de l'évolution du rôle de la planification territoriale ...	105
2. Pratique et cadre de la planification stratégique	110
3. Planification participative et réseaux de gouvernance urbaine ...	115
Conclusions : défis et perspectives futures	125
Notes	128
Chapitre 5. Conclusion	131
1. L'écueil des aspects réducteurs	132
Bibliographie	136

Encadrés

1.1. Planification tirée par le marché	24
1.2. Planification stratégique	26
1.3. La théorie du régime urbain	28
2.1. La stratégie de revitalisation de Bilbao	39
2.2. Le modèle de Baltimore	41
2.3. Les « clusters culturels »	46
2.4. Réorientation du budget : le cas de Birmingham	62
2.5. The Northern Way	65
3.1. Système de points pour l'évaluation de projets d'aménagement, Fort Collins, États-Unis	76
3.2. Planification reposant sur la performance, Australie	77
3.3. Bref descriptif du système d'information sur la qualité des logements en France	84
3.4. Bref descriptif du <i>Home Information Pack</i> , Royaume-Uni	85
3.5. Système d'enregistrement des logements locatifs ouverts aux personnes âgées (RHAE) ou réservés aux personnes âgées (RHEE), Japon	88
3.6. Programme « Client's choice » (Le choix du client), Woonbron- Maasoevers, Pays-Bas	98
4.1. Coordination des niveaux d'administration	120
4.2. France : le Plan local d'urbanisme et le Schéma de cohérence territorial	121
4.3. Les différents niveaux de planification	123

Tableaux

3.1. Élaboration de codes de construction reposant sur la performance, zone OCDE	73
3.2. Taille du marché de la revente par rapport au nombre de logements occupés par leur propriétaire, dans quelques pays de l'OCDE	80
3.3. Proportion des logements occupés par leur propriétaire, par tranche de revenu et catégorie de ménages, 1982-1998 (en %)	91
3.4. Évolution de la répartition des ménages dans le logement social, années 80 et 90	96
3.5. Objectifs de développement du parc de logements (Delftwonon, Pays-Bas)	97
4.1. Tendances de la planification territoriale	107

Graphiques

3.1. Conditions du développement du marché de la revente de logements au Japon	80
3.2. Nombre de ventes réalisées en Angleterre dans le cadre du programme <i>Right to Buy</i> , 1980-2001	90
3.3. Évolution du mode d'occupation des logements en Angleterre	92
3.4. Part des différentes catégories de revenus dans le logement locatif social	93
3.5. Formes d'occupation des logements aux Pays-Bas selon le décile de revenu, 1981-2002	94

Résumé

L'émergence d'une logique de compétitivité a profondément changé le mode de gouvernance urbaine...

La mondialisation économique et l'intensification de la concurrence entre les villes qui s'est ensuivie induisent de profondes mutations dans la gouvernance des villes. C'est ainsi que la politique d'aménagement du territoire est passée du managérialisme, qui cherche avant tout à fournir avec efficacité à tous les citoyens des services d'utilité collective, à l'entrepreneurialisme, qui se caractérise nettement par une approche stratégique visant la croissance économique, favorable à la prise de risque, à l'innovation et encline à se tourner vers le secteur privé.

Ce changement a été particulièrement manifeste dans l'aménagement de l'espace urbain, qui a longtemps suivi une approche managériale, cherchant en premier lieu à gérer efficacement les divers besoins territoriaux par l'encadrement de l'utilisation des sols et la mise à disposition d'infrastructures. Des changements fondamentaux ont commencé à apparaître dans les années 70, initialement dans les politiques visant à résoudre les problèmes des centres-ville, notamment dans les villes industrielles au passé prospère. La réponse à ces problèmes avait longtemps consisté à apporter « des services publics supplémentaires aux personnes ayant des besoins particuliers ».

Néanmoins, lorsque l'on a commencé à considérer que ces problèmes trouvaient leur origine dans l'effondrement de l'infrastructure économique de ces villes, l'approche a radicalement changé : au lieu d'injecter toujours plus de ressources publiques dans ces régions en vue de répondre à des besoins « particuliers » ou « supplémentaires », on s'est efforcé de créer de nouvelles activités et de nouveaux emplois en incitant une population économiquement active à revenir dans les centres-ville et en régénérant les infrastructures économiques.

L'entrepreneurialisme a également constitué l'approche dominante dans les anciennes villes industrielles qui ont tenté de restructurer leur tissu économique. Néanmoins, il a ensuite gagné des villes plus actives, comptant

des entreprises prospères, et même les villes les plus dynamiques au monde, telles que New York, Londres et Tokyo, jusqu'à devenir la tendance dominante de l'urbanisme. Cette réorientation s'est accélérée sous l'effet du dynamisme de la hiérarchie urbaine suscitée par la mondialisation économique, et d'une insécurité crispée à tous les niveaux de la hiérarchie urbaine, où rien ne garantit que la réussite d'aujourd'hui se poursuivra demain.

Avec la tendance irréversible à l'intégration économique mondiale, les urbanistes sont de plus en plus nombreux à penser que la seule manière, pour les villes, de s'assurer un avantage sur leurs concurrents perçus, dans une lutte toujours plus acerbée entre les agglomérations, consiste à adopter une stratégie entrepreneuriale. Dans ce contexte, l'entrepreneuriat devient incontournable dans la politique de l'urbanisme, et l'on reconnaît désormais largement que la compétitivité d'une ville sur le marché mondial dépendra de sa capacité à opérer plus ou moins bien ce changement de paradigme.

Les approches entrepreneuriales ont des caractéristiques distinctives...

Les nouvelles approches du développement territorial urbain, souvent désignées comme « entrepreneuriat urbain » (*urban entrepreneurialism*), se distinguent par plusieurs caractéristiques. Premièrement, leur but ultime est de favoriser et d'encourager le développement économique local. C'est pourquoi elles agissent comme un vecteur et favorisent la croissance économique, s'efforçant de susciter cette dernière plutôt que de la maîtriser et de la gérer. Dans le contexte de la politique d'aménagement territorial, elles prennent la forme d'une planification positive (*positive planning*), qui cherche à créer de la croissance grâce à des moyens dynamiques, par opposition à la planification passive (*passive planning*), plus traditionnelle, qui se préoccupe davantage de gérer l'utilisation des sols.

Deuxièmement, si les anciennes approches étaient pour l'essentiel conduites par le secteur public, les nouvelles suivent de plus en plus les lois du marché, s'efforçant de tirer pleinement parti des mécanismes de marché pour atteindre les objectifs publics avec une intervention moindre de l'État.

Troisièmement, l'entrepreneuriat urbain implique un changement radical d'attitude vis-à-vis du secteur privé, et des relations avec ce dernier, en étant à la fois favorable au secteur privé et désireux de collaborer avec lui. Des alliances stratégiques ont été nouées entre les secteurs privés et public, et les partenariats public-privé forment l'essentiel du cadre institutionnel dans lequel les villes se font concurrence sur le marché mondial, combinant ressources et savoir-faire privés et pouvoirs des autorités locales.

Enfin, avec les nouvelles approches, l'urbanisme se caractérise fortement par des traits qui étaient autrefois propres au secteur privé, tels que la prise de risque, l'inventivité, la promotion et la motivation par le profit. Nombre des méthodes employées par les urbanistes trouvent également leur origine dans les activités du secteur privé. Par-dessus tout, la planification stratégique constitue la colonne vertébrale de ces nouvelles approches, permettant de planifier et de gérer avec efficacité l'avenir à une époque où celui-ci paraît de plus en plus incertain.

Les approches entrepreneuriales produisent des innovations diverses dans l'aménagement de l'espace urbain...

Cette réorientation vers l'entreprenarialisme a inauguré une nouvelle dimension de l'aménagement territorial urbain, en introduisant diverses innovations, notamment des méthodologies de planification stratégique, initialement pratiquées dans le monde de l'entreprise et désormais appliquées à la planification des politiques publiques. L'affectation stratégique des ressources dévolues à l'aménagement du territoire vise à maximiser les effets positifs de la promotion de la ville (*city promotion*) et de la marque de ville (*branding*). En fait, les mesures en faveur de la régénération urbaine sont de plus en plus centrées sur l'amélioration de l'image et sur le marketing territorial de manière à donner des villes l'image d'un lieu où il est intéressant d'habiter, de travailler et d'investir. Des mesures appelées « imaginiérie » (*imageering*) et « re-branding » ont été largement employées pour conférer une nouvelle définition et une nouvelle image aux villes auxquelles était associée une connotation négative, héritée de l'ère industrielle. Des projets immobiliers de prestiges ont servi aux stratégies de « *hard-branding* », visant à redorer le blason des villes grâce à un design novateur, ambitieux et doté d'une forte visibilité signé par des architectes de renommée internationale.

Les approches entrepreneuriales ont identifié et exploité un nouveau potentiel de régénération urbaine via, par exemple, la politique culturelle et l'accueil d'événements, qui ne figuraient pas auparavant parmi les attributions de la politique de l'urbanisme. Alors que la politique culturelle constituait essentiellement un service social destiné à offrir au plus grand nombre l'accès au patrimoine culturel et artistique, elle a désormais acquis le statut d'instrument stratégique pour la promotion de la ville, partant de l'idée qu'elle a le potentiel de rehausser l'image de la ville et son attractivité, mais aussi de stimuler le tourisme urbain. Elle doit également contribuer à diversifier le tissu économique local en encourageant la production culturelle locale à se transformer en de véritables secteurs du savoir.

Dans la politique de construction et de logement, qui façonne la trame physique de l'espace urbain, les approches entrepreneuriales visent à tirer parti de la puissance du secteur privé au bénéfice de l'aménagement territorial urbain, et d'exploiter autant que possible le potentiel du marché en introduisant de nouveaux types de réglementation pour stimuler l'innovation privée et renforcer le fonctionnement du marché.

Diverses formes de fragmentation...

Ces dernières années, la généralisation rapide adoption de l'entrepreneurialisme urbain a induit des changements significatifs dans la politique de développement territorial. Ceux-ci sont marqués par la fragmentation, sous une forme ou une autre.

Du gouvernement à la gouvernance

La fragmentation est intervenue dans le cadre institutionnel du développement territorial, se traduisant par le passage du gouvernement à la gouvernance. De nouveaux types de partenariats ont été formés entre les différents acteurs au sein des institutions publiques, ainsi qu'entre ces derniers, la sphère économique et la société civile. Il devient de plus en plus courant que la politique d'urbanisme soit élaborée par toute une palette d'organismes et par les partenariats qu'ils ont noués, plutôt que par les autorités locales en tant que seul ou principal agent intervenant dans la planification et l'application de la politique d'urbanisme, rôle qu'elles endossaient autrefois.

Le véritable pouvoir d'élaborer la stratégie de développement territorial réside souvent au sein d'une coalition plus vaste de forces à l'intérieur de laquelle les autorités et l'administration n'assurent qu'une fonction de facilitation et de coordination. Dans ce contexte, la planification n'est plus le fruit de décisions prises par un gouvernement hiérarchique, mais plutôt un processus complexe où interviennent négociations et coalitions. Cette manière diffuse et polymorphe de décider en faisant intervenir plusieurs parties prenantes est devenue une caractéristique dominante du cadre institutionnel qui soutient l'entrepreneurialisme urbain dans le développement territorial.

Approches par projet

À force de s'attacher à encourager l'investissement privé, l'aménagement urbain a eu tendance à se fragmenter en projets individuels, la planification « globale » cédant la place à une approche par projet. Des partenariats et coalitions ont été formés pour les besoins d'un projet spécifique. Ces pratiques

se sont souvent traduites par une approche parcellaire du développement urbain, qui manque de perspective stratégique ou de planification à long terme, de sorte que les citoyens ont parfois du mal à voir vers quoi tend leur ville.

Idéologies de la planification fragmentée

Les villes, les échelons de gouvernement, les urbanistes et les citoyens n'accordant pas tous la même importance à la compétitivité, une fragmentation s'est produite sous la forme de priorités d'actions très différentes entre les divers acteurs de l'aménagement du territoire. C'est par exemple le cas lorsque la position ferme de l'État contraste avec celle des autorités locales, qui se perçoivent encore largement comme des prestataires de services publics.

Des écueils à éviter...

L'entrepreneuralisme urbain a parfois donné des résultats spectaculaires, démontrant son potentiel de régénération urbaine. Néanmoins, d'autres cas ont révélé que cette approche n'était guère adaptée pour résoudre les problèmes urbains persistants, pour lesquels elle avait été conçue en premier lieu. On lui a même reproché d'avoir creusé les différentes formes de clivage dans les villes. Ces résultats mitigés semblent indiquer que cette nouvelle approche n'est pas la panacée, et les expériences de ces dernières décennies montrent les défis que devra relever l'entrepreneuralisme urbain pour porter pleinement ses fruits et se préparer au nouveau contexte du XXI^e siècle en évitant certains écueils.

Tirer parti d'atouts uniques

Premièrement, à trop s'être appuyés sur une poignée de réussites érigées en « bonnes pratiques », les urbanistes se retrouvent dans une situation paradoxale : le marketing territorial, qui visait initialement à distinguer les villes les unes des autres, a *in fine* gravement érodé le caractère distinctif local et ce qui faisait la spécificité d'une agglomération, créant des « villes uniformes », si bien qu'il devient difficile de faire la différence entre une ville et une autre, tant sur le plan de son aspect physique que du discours de son marketing territorial. Les efforts déployés par les urbanistes pour correspondre aux stéréotypes des goûts des travailleurs du savoir ont également contribué à créer des environnements bâtis fortement marqués par leurs similitudes dans leur style et leur orientation sur la consommation, qui favorisent les catégories sociales disposant d'un revenu disponible.

Ces similitudes sont évidentes non seulement dans la politique de rénovation physique, mais aussi dans les incitations promotionnelles offertes aux investisseurs extérieurs. L'adoption de schémas analogues pour les stratégies de promotion de villes qui se livrent à une concurrence territoriale pourrait se réduire à une surenchère, susceptible de créer à son tour un marché d'acheteurs et de nuire à l'efficacité de ces stratégies, qui induisent une charge financière considérable pour les contribuables.

L'entrepreneurialisme urbain vise la créativité dans le domaine de l'urbanisme. Néanmoins, l'émergence de villes toutes semblables et de stratégies analogues semble jeter le doute sur des méthodes consistant à imiter ce qui a été fait avec plus de succès ailleurs et indique clairement la nécessité de refonder la planification autour de l'idée qu'il faut identifier des atouts locaux uniques et en tirer parti, au lieu de trop de concentrer sur la création d'une image. La promotion territoriale ne s'appuyant sur aucun atout local caractéristique n'aurait pas d'effet durable sur l'économie locale.

Éviter les stratégies de court terme

Les expériences passées indiquent sans ambiguïté que, pour que l'entrepreneurialisme résolve efficacement les problèmes urbains qui perdurent depuis longtemps, il est nécessaire d'intégrer des mesures permettant de transformer les effets à court terme des stratégies promotionnelles des villes en répercussions à longue échéance sur les économies locales. Ce processus nécessite une capacité locale à traduire les gains économiques à court terme en restructurations économiques durables. Les efforts pour renforcer les capacités économiques locales sont donc essentiels. Or, ce sont précisément eux qui ont longtemps été négligés par les urbanistes, lesquels sont soumis à des pressions qui les incitent à maximiser les résultats à court terme en attirant des éléments extérieurs.

La politique de court terme, qui apparaît lorsque l'approche entrepreneuriale vise la maximisation des profits, induit le risque d'ignorer les perspectives à long terme pour la compétitivité des villes. En fait, de nombreuses autorités locales affectent un budget croissant aux stratégies de promotion des villes en signe de leur entrepreneurialisme. Cependant, se préoccuper à l'excès des aspects réducteurs des objectifs de promotion des villes obscurcit parfois l'importance des efforts de longue haleine axés sur le renforcement des capacités locales. Lorsque les limites budgétaires pesant sur les programmes de renforcement des capacités locales, telles que l'éducation, la formation continue et le perfectionnement technologique des entreprises locales, sont aggravées par les pertes financières de projets immobiliers de prestige qui étaient au départ vantés comme des sources de bénéfice, les effets négatifs sur l'économie locale peuvent être immenses. La nature

fortement volatile des marchés de l'immobilier pourrait encore intensifier les risques. Les décideurs devraient posément s'interroger sur les enjeux de l'adoption de stratégies aussi risquées, et sur l'équilibre souhaitable.

La négligence des objectifs de long terme pourrait aboutir au dualisme entre image et réalité. Dans une telle situation, les stratégies de promotion peuvent s'apparenter à des « masques de carnaval » qui donnent l'impression d'une régénération et d'une vie animée dans les villes, mais qui, en réalité, ne font rien pour remédier aux problèmes sous-jacents qui avaient motivé ces programmes. C'est cet écueil que les urbanistes doivent éviter.

Approche holistique

On demande aux urbanistes d'embrasser des objectifs toujours plus vastes : leur attention doit se porter non seulement sur la politique économique mais aussi sociale, environnementale et culturelle. On attend aussi d'eux qu'ils jouent un rôle positif dans le programme d'action global, au lieu de se contenter d'y réagir. Ce changement radical aura des répercussions sur l'entrepreneuriat urbain.

Les expériences passées montrent que ce qui est optimal pour certains objectifs ne l'est pas nécessairement pour d'autres. Certaines stratégies fondées sur des objectifs étroitement définis pourraient donc ne pas aboutir à une amélioration globale. En effet, les visées sociales, culturelles et environnementales plus vastes sont souvent reléguées à l'arrière-plan ou diluées parce qu'elles sont court-circuitées par la liste des objectifs économiques définis par l'État central.

En conséquence, l'entrepreneuriat urbain devrait adopter des approches plus holistiques en incorporant des objectifs plus vastes à des stratégies cohérentes et complémentaires. Ainsi, les approches tirées par le marché, désormais majoritaires en raison de leur capacité de réaction aux changements, devraient chercher à atteindre des objectifs plus généraux en provoquant des interactions positives avec les forces du marché, et pas simplement en les suivant.

Processus d'apprentissage par une participation plus vaste

Le partenariat public-privé a établi un cadre de collaboration flexible et efficient. Cependant, compte tenu de l'étroitesse des vues de ceux qui participent au processus, les résidents ont souvent des difficultés à se reconnaître dans les stratégies élaborées dans ces partenariats. Cette attitude corporatiste a parfois donné l'impression que les décisions importantes étaient prises à huis clos, par un cercle élitiste, duquel était exclu le citoyen ordinaire. L'absence de moyen effectif d'obtenir que des comptes soient rendus a été décrite, de manière critique, comme « la gestion privée de la

politique publique »; c'est aussi à cause d'elle que les citoyens ont du mal à accepter la philosophie entrepreneuriale à l'œuvre. Ces critiques laissent entendre que l'entrepreneuralisme urbain n'a pas souvent remporté l'adhésion de la population, pourtant cruciale à son efficacité et à sa viabilité à long terme, ainsi qu'à la légitimité démocratique de ces stratégies.

Une économie urbaine entrepreneuriale ne pourra émerger que si l'on opte pour un processus actif visant à faire adopter la culture entrepreneuriale par les habitants. Tous les acteurs de l'économie locale, y compris les résidents, les dirigeants d'entreprises et les représentants de l'État, doivent apprendre comment être entrepreneurs. Toutefois, penser et se comporter dans un esprit d'entrepreneuriat, ou de concurrence, n'est pas inné. Si l'on veut générer un entrepreneuralisme répandu parmi les résidents, il faut renforcer leur aptitude à un raisonnement stratégique grâce à un processus politique inclusif. Il faut leur donner la possibilité de penser stratégiquement les problèmes économiques auxquels est confronté l'urbaniste. On pourrait renforcer cette capacité par l'apprentissage, et notamment par un processus de planification stratégique inclusif et ouvert, faisant intervenir un grand nombre d'acteurs.

Apprendre à coopérer dans un tel processus « collaboratif et communicant » devrait permettre de nourrir une meilleure compréhension reposant sur une assise plus large, qui pourrait faire émerger des approches collectives de résolution des conflits. Cet apprentissage pourrait découler d'une participation plus vaste au processus de planification stratégique. L'entrepreneuralisme urbain de demain devra être étayé par un cadre institutionnel qui intègre transparence, appropriation et partenariat.

Un rôle nouveau pour les autorités locales

L'horizon plus vaste d'où proviennent les participants pose une difficulté aux autorités locales : compte tenu de la transition du gouvernement à la gouvernance, l'efficacité des structures et pratiques traditionnelles de gouvernement local en matière de planification constitue une préoccupation grandissante. Pour pouvoir continuer de jouer un rôle central, les autorités doivent développer de nouveaux modes opératoires adaptés à la gouvernance contemporaine. Cette démarche nécessite de s'éloigner des pratiques hiérarchiques et définies bureaucratiquement, régies par des règles et réglementations, et qui ne réagissent que lentement aux exigences nouvelles.

De nouveaux modes de gouvernance urbaine entrepreneuriale devraient être de plus en plus structurés par des formes organisationnelles faisant intervenir des réseaux de négociation associant les autorités, les organismes publics, le secteur privé et des tiers; il y aurait alors une évolution significative dans le mode et la culture d'interaction qui les unit. En vue de se préparer à ce

changement, les autorités locales devront agir de manière plus pluraliste que par le passé, et se concerter avec une grande variété d'acteurs privés et publics. Leur mission consistera à stimuler et aider d'autres intervenants à remplir les fonctions qu'elles endossaient auparavant. En d'autres termes, le rôle des autorités locales passerait de « fournisseur » à celui de « catalyseur ». L'accent serait dès lors mis sur les compétences de négociation et de constitution de réseaux du secteur public.

Ces aptitudes permettraient aux urbanistes de mobiliser des réseaux efficaces susceptibles de travailler de manière intégrée en vue d'atteindre de vastes objectifs environnementaux, économiques, sociaux et culturels. En renforçant ces aptitudes, les autorités locales conserveraient leur rôle clé dans le processus de décision et de mise en œuvre, en tant que médiateur et catalyseur, avec la vue d'ensemble stratégique, l'expertise locale et la sensibilité aux intérêts locaux qui leur sont propres. Il est crucial que ces autorités exercent un leadership fort et cohérent pour que l'entrepreneuralisme urbain prospère dans la structure de gouvernance urbaine fragmentée.

Demière question...

L'essence de l'entrepreneuralisme urbain consiste à appliquer à la planification du territoire, un mode de pensée tourné vers l'innovation, d'une manière stratégique, reposant sur une vision de long terme. Cette attitude est une qualité essentielle non seulement des entreprises privées en concurrence sur le marché mondial, mais aussi des villes se faisant concurrence à l'échelle mondiale. L'entrepreneuralisme urbain devrait servir à repérer les atouts locaux uniques desquels tirer parti, à utiliser d'« anciens instruments » avec des perspectives totalement nouvelles et à mobiliser le potentiel collectif de tous les acteurs de l'économie locale en les motivant et en les aidant à s'approprier les projets.

Un urbaniste recourant à une approche entrepreneuriale devrait toujours se poser la question suivante : à quel point mon approche est-elle entrepreneuriale ?

Chapitre 1

Introduction : l'approche entrepreneuriale du développement territorial

Ce chapitre propose une vue d'ensemble des mécanismes par lesquels la mondialisation économique a profondément modifié le mode de planification du développement territorial urbain. Il analyse en quoi l'entrepreneuralisme, nouveau paradigme du développement territorial urbain, diffère de l'approche traditionnelle, le managérialisme, qui s'occupe en priorité de gérer l'emploi de l'espace urbain et la mise à disposition d'infrastructures et de services publics. Enfin, il examine les trois formes de fragmentation qu'ont créées les approches entrepreneuriales dans le cadre de la politique d'aménagement de l'espace urbain.

Ces dernières décennies, une attention grandissante a été portée aux profonds changements qui se sont opérés dans la gouvernance des villes et des zones urbaines, notamment dans le domaine de l'urbanisme, évolution déclenchée par la mondialisation économique et par l'intensification de la concurrence entre les villes qui s'est ensuivie. On décrit souvent ce mouvement comme le passage d'un mode de gouvernance managériale, qui concerne prioritairement la fourniture efficace de services à la collectivité, à un mode axé sur l'entrepreneuriat, fortement caractérisé par une approche stratégique propice à la croissance économique, une prise de risque, une ouverture à l'innovation et une orientation sur le secteur privé. Le présent chapitre donne un bref aperçu de la manière dont un changement si radical de la planification est intervenu dans le développement territorial urbain lorsque la compétitivité a pris place au cœur de la politique d'urbanisme.

1. Le développement territorial dans le contexte urbain et régional

Le développement territorial a toujours constitué un objectif premier de la politique d'urbanisme parce que, dans un espace physique où la population et les activités sont densément concentrées, le territoire doit remplir un certain nombre de fonctions de base, telles que procurer un toit, assurer la mobilité ou mettre à disposition des systèmes d'assainissement, autant de conditions indispensables au bien-être du grand public. En fait, pendant la période de migration massive vers les grandes agglomérations, la politique d'urbanisme recouvrait, avant tout, des mesures permettant de faire face à la rapide croissance de la demande d'espace urbain et de coordonner les besoins spatiaux concomitants. Parallèlement à la mise à disposition d'infrastructures aptes à renforcer la fonctionnalité de l'espace urbain, les premiers instruments ont été la planification territoriale et le contrôle du développement, qui ciblent tous deux la maîtrise et la gestion de l'occupation des sols urbains.

En raison de son ampleur, l'excessive concentration de la population et des activités économiques dans un petit nombre d'agglomérations a été perçue comme un problème appelant des solutions à l'échelle nationale. Dans de nombreux pays de l'OCDE, ces mesures ont revêtu différentes formes : plans de développement national, nouvelles extensions de la ville hors des conurbations, infrastructures de transport interrégionales, programmes de relocalisation avec encadrement du développement en zone urbaine et incitations à la relocalisation en région rurale.

Le redéploiement de la population et des activités économiques depuis les agglomérations congestionnées a également été soutenu par la politique régionale, considérant que le creusement des disparités régionales était un problème de cohérence nationale, et pas seulement une source d'externalités négatives significatives en zone urbaine. En conséquence, les autorités régionales ont estimé nécessaire d'équilibrer davantage la structure nationale via des mesures de réallocation. On est alors parvenu à une convergence entre les objectifs des politiques urbaines et régionales. En outre, au-delà des différences géographiques, les approches de développement territorial adoptées dans les politiques urbaines et régionales avaient des caractéristiques communes : toutes deux étaient fondamentalement « managériales », c'est-à-dire que leur objectif ultime était de gérer la manière dont les personnes et l'économie utilisaient le territoire, au moyen d'une réglementation de l'occupation des sols et de la mise à disposition d'infrastructures.

2. Compétitivité et développement territorial

Des changements fondamentaux dans la politique d'urbanisme ont commencé d'apparaître au sein des villes industrielles autrefois prospères des pays développés où sont concentrées ce que l'on appelle les industries de la « rust-belt » (ceinture de la rouille) depuis que la mondialisation économique a plongé ces villes dans un marasme sans précédent. Ainsi, dans les années 70, le tissu industriel de Birmingham, au Royaume-Uni, s'est contracté d'un tiers, et l'emploi manufacturier à Sheffield est tombé de 139 000 personnes en 1971 à 58 000 en 1987. La vitesse du déclin de ces anciennes villes industrielles a nettement contrasté avec la vitalité grandissante d'autres villes tirées par des entreprises du tertiaire et d'autres activités économiques nouvelles.

L'un des exemples qui illustrent le mieux ce changement est le problème des centres-ville, devenu de plus en plus criant depuis les années 70 dans de nombreuses grandes métropoles des économies avancées. On a longtemps considéré que ce problème découlait de l'État-providence (Deakin et Edwards, 1993), plus précisément de la concentration de personnes ayant des besoins particuliers. Par conséquent, la réponse a consisté à axer davantage de ressources sur les zones défavorisées afin de pourvoir aux besoins supplémentaires et spécifiques qui s'y manifestaient. En d'autres termes, il s'agissait, pour l'essentiel, de services à ces populations. Ainsi, le programme d'urbanisation (*Urban Programme*), et, plus tard, les projets de développement des communautés (*Community Development Projects*) au Royaume-Uni visaient en premier lieu la prestation de services « supplémentaires » à ces personnes résidant dans des « zones aux besoins sociaux spécifiques », où les conditions de vie étaient particulièrement mauvaises, avec de la pauvreté, un niveau élevé de chômage, un habitat misérable et des services collectifs inadéquats

(Home Office, 1974). Il s'agissait d'une réponse classique de l'État-providence à ce qui était perçu comme une concentration de besoins. L'affectation des ressources en fonction des besoins passait par le ciblage des zones où se concentre la pauvreté et non par des critères de ressources.

Néanmoins, une fois établi que la coïncidence de la dégradation physique et du dénuement social des centres-ville avait pour cause fondamentale l'effondrement du tissu économique, les autorités ont commencé d'adopter une approche radicalement différente. L'activité économique dont les habitants dépendaient depuis si longtemps pour gagner leur vie avait purement et simplement disparu, qu'elle ait migré ailleurs ou disparu *in situ*. À ce problème s'ajoutait le départ d'une certaine catégorie de la population des centres-ville, y laissant des taux de dépendance très élevés et une infrastructure économique en déclin.

Le fait que l'étiologie du problème ne soit plus comprise de la même manière indique que l'idée selon laquelle il était possible de résoudre, ou d'atténuer, le problème des centres-ville en affectant des deniers publics à ces zones de manière à répondre à des besoins « particuliers » ou « complémentaires » a fait long feu (Deakin et Edwards, 1993). On a reconnu que l'apport de services publics supplémentaires aux « infortunés restants que l'État-providence n'avait pas encore atteints était une stratégie mal pensée, palliative et probablement futile ». Ce qu'il fallait faire était clair : inciter de nouvelles entreprises, de nouveaux emplois et une population économiquement active à revenir dans le centre des villes afin d'y régénérer l'infrastructure économique.

Cependant, ce diagnostic posait également des difficultés considérables pour les responsables de l'urbanisme, qui choisissaient, traditionnellement, des approches managériales, car il n'était que trop manifeste que les anciens instruments, plus ou moins réputés pour être la solution aux problèmes et distributionnels, étaient désespérément inadaptés aux nouveaux objectifs. Il fallait une approche de l'urbanisme complètement différente, qui soit innovante et stratégique, désireuse d'explorer toutes les voies par lesquelles atténuer les situations de détresse, assurant par là-même un avenir meilleur à ces populations. En d'autres termes, une « solution reposant sur la culture d'entreprise » (Deakin et Edwards, 1993). Cette prise de conscience a fondamentalement fait évoluer les approches; celles-ci seraient nettement distinctes de celles antérieures aux années 70, lesquelles étaient généralement à la fois proposées et mises en œuvre par l'État, et dont les objectifs étaient fortement axés sur la dimension sociale.

Le problème des centres-ville illustre parfaitement comment l'évolution de la perception d'un problème induit une refonte radicale des approches. Depuis lors, l'idée que la compétitivité économique est à l'origine du niveau de

vie de la population et de son bien-être a peu à peu imprégné d'autres domaines, modifiant fondamentalement la planification; l'urbanisme n'a pas fait exception.

3. Du managérialisme à l'entrepreneurialisme

La réorientation de l'urbanisme de la prestation de services publics vers la promotion de l'entreprise privée a induit un profond changement d'approche, du managérialisme à l'entrepreneurialisme (*from managerialism to entrepreneurialism*, Harvey, 1989). Une attitude totalement différente a été adoptée d'autant plus vite que les urbanistes ont été de plus en plus nombreux à reconnaître que le seul moyen pour les villes d'être compétitives dans une économie toujours plus mondialisée et imprévisible consistait à prendre les devants grâce à des stratégies visant à leur assurer un avantage concurrentiel par rapport aux autres villes en lice.

Dans le contexte de la politique d'urbanisme, cette attitude est communément appelée « entrepreneurialisme urbain ». Elle propose des mesures positives et stratégiques reposant sur une approche dynamique, au lieu de chercher à résoudre les problèmes, avec des structures institutionnelles pour la gouvernance urbaine. Ces dernières années, l'approche managériale a constamment cédé la place à l'entrepreneuriat. Bien que cette transition n'ait pas été directe, et que ces deux voies coexistent généralement, le rythme de la transition dépendant fortement des conditions socio-économiques locales, l'entrepreneurialisme est davantage appliqué dans les villes actives à l'industrie florissante, et même dans les plus performantes au monde, telles que New York, Londres et Tokyo. Il devient la pratique dominante dans l'aménagement urbain. Cette transition a donc défini les grandes lignes de la politique d'urbanisme ces dernières décennies.

La généralisation de cette approche entrepreneuriale s'explique par plusieurs éléments : le dynamisme de la hiérarchie urbaine découlant l'internationalisation des activités économiques, la plus grande mobilité géographique tant de la production que de l'investissement et « une insécurité crispée à tous les niveaux de la hiérarchie urbaine » (Hall et Hubbard, 1998), de sorte qu'il n'est pas garanti que le succès d'aujourd'hui se poursuivra demain. Dans ces circonstances, un consensus général s'est récemment dégagé, parmi les urbanistes : les villes qui adoptent, vis-à-vis du développement économique, une position favorisant l'entrepreneuriat en recueilleront les fruits.

La multiplication des villes optant pour cette approche a été décrite comme l'émergence de « villes entrepreneuriales » (« *entrepreneurial cities* », Hall et Hubbard, 1998). Les villes sont ainsi comparées à des entreprises, où les actions des municipalités cherchant à gagner de la croissance économique

sont censées bénéficier à tous les habitants et, *in fine*, à toutes les villes concurrentes (Leitner et Sheppard, 1998). On a pensé que si les principaux acteurs économiques et politiques locaux pouvaient unir leurs forces, et si la gestion urbaine se concentrait sur la régénération économique plutôt que sur les questions de « bien-être » qui ont malheureusement monopolisé les responsables politiques par le passé, une nouvelle ère de développement économique pourrait voir le jour (Lovering, 1995).

4. Caractéristiques de l'entrepreneurialisme urbain

Dans le développement territorial urbain, l'entrepreneurialisme a tout d'abord été dirigé sur l'exploitation des opportunités de développement économique en sommeil dans les zones ayant besoin de régénération urbaine. Par conséquent, bien qu'ayant revêtu des formes diverses dans différents contextes politiques, il présente systématiquement certaines caractéristiques.

4.1. Une approche favorisant la croissance économique

La nouvelle approche a pour principal objectif de favoriser et d'encourager le développement économique local. Dès lors, elle vise fondamentalement à susciter des initiatives et à stimuler la croissance économique, s'efforçant de créer et de déclencher une croissance économique plutôt que de la contrôler et de la gérer. Cette réorientation s'est également opérée dans le cadre d'une politique de développement territorial, qui a explicitement agi comme vecteur de croissance économique. Elle a pris la forme d'une planification positive (*positive planning*), par opposition à la planification passive (*passive planning*), approche traditionnelle de l'aménagement territorial, qui s'intéresse davantage à la gestion de la demande d'utilisation du territoire urbain qu'à sa stimulation. Cette transformation était inévitable : en effet, si la planification territoriale traditionnelle tient pour acquis l'intérêt du secteur privé pour l'emploi de l'espace urbain, dans les régions où les entreprises privées se montrent peu enclines à investir, il ne reste pas grand-chose à planifier. Aussi l'approche traditionnelle était-elle devenue quasiment impuissante. Il était indispensable de mettre au point un mode totalement nouveau de planification résolument propice à la croissance économique.

4.2. Une approche tirée par le marché

Deuxièmement, les nouvelles approches sont fondamentalement tirées par le marché, alors que les anciennes l'étaient par le secteur public. Ce mouvement s'est très clairement manifesté aux États-Unis, où beaucoup d'opérations de réaménagement de fronts d'eau ont été lancées à l'initiative

du secteur privé; dans d'autres pays développés, une logique de marché a également été explicitement encouragée.

L'économie de marché gagnant en maturité, le marché est devenu à la fois le principal outil et le principal champ d'intervention des décideurs pour mettre en œuvre leur politique et atteindre leurs buts. Bien qu'il n'existe pas de définition unique et univoque de l'approche axée sur le marché, l'idée centrale est de s'appuyer pleinement sur les mécanismes de marché plutôt que sur l'intervention publique pour atteindre des objectifs publics, tels que la mise à disposition de biens collectifs, l'amélioration des services publics ou la résolution des problèmes économiques et sociaux. Dans le cadre de cette orientation générale, la nouvelle approche peut revêtir diverses formes. Ainsi, Brindley et al. (1996) en identifient trois (encadré 1.1).

D'aucuns affirment que l'approche tirée par le marché modifie peu à peu la nature du rôle endossé par les pouvoirs publics (centraux et locaux). Longtemps soucieux de pourvoir directement aux infrastructures publiques et aux services urbains et de contrôler l'utilisation du territoire urbain, les autorités échangent de plus en plus leur fonction de régulateur et de prestataire pour celle de catalyseur et de facilitateur.

4.3. Partenariats public-privé

Les études portant sur l'entrepreneuriat public le définissent comme « le processus qui offre une valeur ajoutée aux citoyens par une combinaison unique de ressources privées et/ou publiques en vue d'exploiter des opportunités sociales » (Morris et Jones, 1999), et l'entrepreneurialisme urbain implique une mutation fondamentale dans les attitudes envers le secteur privé et dans la relation à celui-ci – se montrant favorable au secteur privé –, ainsi qu'une forte résolution à collaborer avec lui. Le partenariat public-privé est devenu le cadre institutionnel dominant au sein duquel il convient de programmer et de mettre en œuvre les stratégies de régénération. Cette évolution est née d'un constat : face à l'intensification de la concurrence mondiale entre les villes pour attirer les facteurs mobiles de croissance économique, une coalition entre les secteurs privé et public confère une assise stratégique. Partenariat et entrepreneuriat sont les principes directeurs de cette coalition.

Le partenariat public-privé a formé un cadre institutionnel dans lequel les stratégies de dynamisation locales traditionnelles sont combinées au recours au pouvoir des autorités locales en vue d'attirer des financements extérieurs, de nouveaux investissements directs ou de nouvelles sources d'emploi. Par ce mécanisme, le secteur privé a été de plus en plus associé au processus de planification, et souvent, il a même été à l'initiative de certaines opérations. Cette tendance est particulièrement manifeste aux États-Unis, où

Encadré 1.1. **Planification tirée par le marché**

Planification tendancielle

La planification tendancielle (*trend planning*) vise à améliorer les fonctions du marché, partant du constat que l'aménagement territorial de type régulateur n'est pas efficace pour résoudre les problèmes urbains. À l'origine, ce terme désignait les situations où les urbanistes n'avaient guère d'autre choix que de se plier aux forces du marché. Toutefois, il a acquis par la suite une connotation plus positive, se référant à une approche qui réoriente l'urbanisme vers le secteur privé. Il envisage un système de planification qui reflète les tendances du marché en termes d'affectation des ressources, et les décideurs sont chargés de faire correspondre l'offre à la demande du marché. Le but est de réorganiser le système de planification et de comprimer les délais, les critères de marché étant spécifiquement pris en compte dans les décisions. Priorité est accordée au développement du secteur privé et à la réactivité vis-à-vis des forces du marché, en aidant les investisseurs privés et les promoteurs à coordonner et à gérer leurs plans d'investissement.

Cette approche est illustrée par la *Simplified Planning Zone* (SPZ, zone à planification simplifiée) au Royaume-Uni. Dans une SPZ, un plan d'occupation des sols est établi pour chaque zone et tout aménagement s'y conformant n'aura pas besoin de permis (permis de construire).

Planification à effet d'entraînement

La planification à effet d'entraînement (*leverage planning*) met l'accent sur le potentiel du secteur privé pour résoudre un problème et s'appuie sur le financement du secteur privé pour stimuler un marché atone et générer un volume plus important d'investissements par ce secteur, en subventionnant efficacement, directement ou non, des avancées qui, sans quoi, n'auraient pas vu le jour. Elle adopte également une attitude flexible face aux propositions d'aménagement. Ainsi, la désignation *Enterprise Zones* (zones franches) au Royaume-Uni est associée à l'exonération de certaines taxes, des impôts fonciers d'urbanisation et des prélèvements pour la formation professionnelle, aussi bien pour les activités et les utilisateurs existants que pour ceux qui souhaitent s'y installer. Parmi les incitations figurent les exonérations fiscales, les subventions directes et indirectes, la mise à disposition d'infrastructures et la mise en valeur de terrain par le secteur public en vue de réduire les coûts d'acquisition foncière pour des opérations privées.

La politique adoptée par la London Docklands Development Corporation (LDDC) dans les années 80 constitue un exemple de premier plan de planification à effet d'entraînement. Elle indiquait ouvertement que son principal objectif était d'attirer l'investissement privé.

Cette méthode cible la régénération du marché de l'aménagement immobilier et foncier via des subventions publiques, des infrastructures et l'aménagement de sites. Elle se sert des recettes générées par le relèvement de la valeur des terrains pour proposer d'autres aides financières au démarrage. En conséquence, son applicabilité dépend de l'intérêt que porte le secteur privé à telle ou telle région. Cette situation est illustrée par les résultats mitigés enregistrés par les diverses *Urban Development Corporations* (UDC, sociétés d'aménagement urbain) au Royaume-Uni.

Encadré 1.1. **Planification tirée par le marché** (suite)

Planification avec management privé

La planification avec management privée (*Private management planning*) repose sur le constat selon lequel le relèvement des quartiers les plus défavorisés et ayant subi le plus fort déclin doit passer non par l'intervention massive de l'État, mais par le transfert de la gestion de tout le processus de régénération au secteur privé. Cette configuration permet d'intégrer non seulement les ressources du secteur privé, mais aussi ses méthodes de gestion, ses compétences et son expérience, dans le souci de mettre à profit son dynamisme, sa créativité et son énergie dans le cadre d'une coopération avec les entreprises et la population de la région.

Au Royaume-Uni, au début des années 80, on a proposé un nouveau type d'organismes d'aménagement urbain financés et gérés par le secteur privé, ayant pour mission d'aligner les centres-ville défavorisés sur le niveau national en termes de logement et d'emploi. La rénovation et la revente de logements sociaux ont été cédés à des entrepreneurs privés afin qu'ils puissent s'occuper de ces quartiers. Dans quelques cas, le processus a été étendu de sorte que le secteur privé intervienne dans la gestion effective de la régénération, par un mécanisme de fondation privée sans but lucratif. Dans cette stratégie, les organismes privés reprennent des charges qui étaient au préalable de la seule responsabilité du secteur public. Le quartier Stockbridge Village, à Knowsley, au Royaume-Uni, en est la parfaite illustration. L'ancien patrimoine du Greater London Council a également été repris par une fondation.

Source : Brindley, T., Y. Rydin et G. Stoker (1996), *Remaking Planning: The Politics of Urban Change*, Routledge, Londres.

l'entrepreneuralisme et les stratégies de relance faisant intervenir la société civile sont depuis longtemps un trait caractéristique de la politique d'urbanisme. On a observé que la réduction des flux d'opérations fédérales de redistribution et de recettes fiscales locales après 1972 a donné un nouvel élan aux stratégies de relance, et les pouvoirs publics à l'échelon local et de l'État ont été désignés comme « les derniers entrepreneurs » (Goodman, 1979).

4.4. Approche stratégique

Le renforcement de la relation au secteur privé a également influé sur le mode de pensée et la nouvelle approche présente des traits qui étaient, autrefois, caractéristiques des entreprises : prise de risques, inventivité, promotion et motivation par le profit. Nombre des méthodes employées dans cette approche, telles que la planification stratégique et le marketing territorial (issu de la commercialisation des emplacements, *place marketing*), trouvent également leur origine dans les activités du secteur privé. Par-dessus tout, la planification stratégique, initialement mise au point par de grandes entreprises afin de planifier et de gérer avec efficacité leur avenir à une époque où celui-ci paraissait de plus en plus incertain, formait la colonne

vertébrale du développement territorial. Cet instrument a été largement utilisé par les urbanistes dans les années 80.

Bien que la planification stratégique puisse être utilisée de multiples manières, on retrouve des caractéristiques communes, telles que 1) la clarification des objectifs globaux, 2) la définition d'objectifs à court terme réalisables et 3) l'intervention d'un grand nombre de parties prenantes (encadré 1.2).

Encadré 1.2. **Planification stratégique**

Selon Albrechts (2001), la planification stratégique de l'aménagement territorial pour le secteur public est un processus qui :

- Est axé sur un nombre limité de questions stratégiques clés, porte un regard critique sur l'environnement, de manière à en souligner les forces et les faiblesses (opportunités et menaces), et étudie les tendances extérieures, les forces et les ressources disponibles.
- Identifie et réunit des principales parties prenantes (publiques et privées).
- Permet diverses formes et divers degrés d'implication au cours du processus de planification.
- Façonne une vision et des stratégies de long terme (réalistes), tenant compte des structures de pouvoir, des incertitudes, des valeurs en présence, conçoit des structures de planification et élabore des contenus et des cadres de décision par lesquels influencer et gérer le changement territorial.
- Cherche à forger de nouvelles idées et à bâtir des processus susceptibles de les concrétiser, qui permettent de comprendre, de nouer des accords, d'organiser et de mobiliser en vue d'exercer de l'influence dans différents domaines.
- Est axé sur les décisions, l'action, les résultats et la mise en œuvre sur le court, le moyen et le long terme, et intègre également le suivi, le retour d'information et la révision.

5. Fragmentation

Cette nouvelle approche a progressivement été adoptée dans différents aspects du développement territorial, tel que la planification territoriale, la rénovation urbaine ou le logement, transformant profondément l'orthodoxie en place depuis des décennies. D'autres mesures ont été rigoureusement recherchées, et une innovation considérable s'est fait jour au fil des politiques de restructuration. Un tel processus a inévitablement eu des répercussions multiples, la fragmentation étant la plus manifeste et la plus significative. Au

cours des dernières décennies, on a assisté à une fragmentation systématique des approches établies (Healey, 2006). Les procédures existantes paraissent échouer, de différentes manières, dans différents aspects de la gouvernance.

5.1. Du gouvernement à la gouvernance

Premièrement, la fragmentation est intervenue dans le cadre institutionnel du développement territorial. Les institutions en place, en particulier les autorités locales, étaient considérées comme obsolètes et sources d'obstacles à l'investissement privé, du fait de leur incapacité à être en phase avec la réalité de l'économie mondiale. Dans ces cas-là, elles ont été démantelées et/ou des agences spéciales ont été mises en place, l'État central leur confiant les attributions nécessaires pour passer outre les pouvoirs traditionnellement exercés par les autorités locales.

La privatisation, la déréglementation et la définition de politiques faisant intervenir plusieurs parties prenantes sont les principaux ingrédients de la nouvelle approche, qui reflète l'évolution de l'équilibre entre les pouvoirs publics et la société, se détournant de l'appareil public pour s'orienter davantage vers le secteur privé. De nouveaux types de partenariats ont été formés entre les différents acteurs au sein des institutions publiques, ainsi qu'entre ces dernières, la sphère économique et la société civile; et il devient de plus en plus courant que la politique d'urbanisme soit élaborée par toute une palette d'organismes et de partenariats qu'ils ont établis, plutôt que par les autorités locales en tant que seul ou principal agent intervenant dans la planification et l'application de la politique d'urbanisme, rôle qu'elles endossaient traditionnellement. Ce changement fondamental dans la forme du cadre institutionnel de la politique d'urbanisme est souvent décrit comme le « passage du gouvernement à la gouvernance ».

Le véritable pouvoir de réorganiser la vie urbaine réside souvent ailleurs, ou tout du moins au sein d'une coalition plus vaste de forces, à l'intérieur de laquelle l'État et l'administration n'exercent qu'une fonction de facilitation et de coordination (Harvey, 1989). L'urbanisme n'est plus, si tant est qu'il le fut jamais, le fruit de décisions prises par un gouvernement hiérarchique, mais plutôt un processus complexe où interviennent négociations, formation de coalitions, influence indirecte, opérations entre plusieurs institutions et partenariats public-privé. Cette manière diffuse et polymorphe de régir a été dénommée « gouvernance » (Painter, 1998). La théorie du régime urbain décrit cette évolution de l'urbanisme (encadré 1.3).

Au lieu de se cantonner sagement dans un modèle hiérarchique des niveaux de responsabilité publique, la nouvelle gouvernance urbaine se caractérise par l'« hétérarchie », que l'on pourrait définir comme l'« ordre par la diversité » (Painter, 1998). Elle fait intervenir des acteurs issus de différents

échelons de gouvernement, une vaste gamme d'entités privées et semi-privées, allant de l'Union européenne à l'association de quartier (Healey, 2006). Avec ce réagencement des forces de gouvernement et de contrôle qui peut s'observer à toutes les échelles et à tous les niveaux hiérarchiques, de nouvelles formes de gouvernance de quartier, mais aussi de gouvernance globale, se sont développées (Keil, 2006).

Encadré 1.3. La théorie du régime urbain

C'est aux États-Unis qu'a été développée la théorie du régime urbain, interprétation de la politique urbaine prenant au sérieux à la fois les aspects informels de la politique et la dépendance des autorités locales et des élus locaux aux ressources non publiques pour la réalisation des objectifs politiques.

Ainsi, selon Stone (1989), depuis la Seconde Guerre mondiale, la gouvernance d'Atlanta, en Georgie (États-Unis) ne peut être comprise que si l'on accorde l'importance qui lui revient au rôle de personnes et d'acteurs institutionnels clés n'appartenant pas aux structures formelles des autorités municipales, et en particulier aux relations informelles nouées entre ces acteurs et les élus. Ce qui fait l'efficacité de la gouvernance d'Atlanta, ce n'est pas l'appareil de gouvernement formel, mais les partenariats informels entre l'administration municipale et l'élite des entreprises de la ville. Cette relation informelle et la manière dont elle fonctionne constituent le régime de la ville. C'est à travers lui que sont prises les grandes décisions.

Source : Painter, J. (1998), « Entrepreneurs Are Made, Not Born: Learning and Urban Regimes in the Production of Entrepreneurial Cities », in T. Hall et P. Hubbard (dir. pub.), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics of Regime and Representation*, Wiley, Chichester.

5.2. Les approches par projet

Deuxièmement, à force de s'attacher à encourager l'investissement privé, l'urbanisme s'est fragmenté en projets individuels. La planification urbaine « globale » systématique cède la place à une approche par projet qui cherche à favoriser l'investissement privé par le biais d'incitations ciblées. La déréglementation est également introduite projet par projet, sous la forme de zones d'aménagement spécial qui permettent la déréglementation de telle ou telle localité. Les *enterprise zones* (zones franches) au Royaume-Uni, les *urban renaissance zones* (zones de renaissance urbaine) au Japon et bien d'autres programmes de même type introduits dans les pays de l'OCDE en constituent des illustrations, avec des traits communs, tels que la déréglementation des contrôles d'aménagement, des dégrèvements fiscaux et d'autres incitations

destinées à promouvoir les projets d'investissement privé dans des zones juridiquement définies.

Des partenariats et coalitions ont été formés sur la base d'un projet spécifique, et la nature éphémère de nombre de ces coalitions a tendance à aboutir à une approche parcellaire de l'urbanisme, qui manque de perspective stratégique ou de planification à long terme, de sorte que les citoyens ont parfois du mal à voir vers quoi tend leur ville. À l'inverse, on peut également citer de nombreux exemples d'alliances et de partenariats locaux caractérisés par une certaine longévité. Ces coalitions semblent reposer sur une bonne compréhension de leurs objectifs, une forte capacité de leadership et (souvent) la présence d'un visionnaire prêt à être la figure de proue (Hall et Hubbard, 1998).

5.3. Fragmentation de la planification

Enfin, l'émergence d'une logique de compétitivité dans l'urbanisme a créé une situation où les priorités varient considérablement en fonction de la situation économique, sociale et politique spécifique à une localité donnée. Brindley et al. (1989) affirment que, dans l'histoire de l'aménagement du territoire, cette phase de transition, au cours de laquelle une idéologie dominante tente d'en remplacer une autre, a induit une fragmentation de la planification et mis en avant six différents modes de planification ainsi créés. La fragmentation de la planification est souvent l'écho de la disparité grandissante des préoccupations entre les différents acteurs du processus d'urbanisme. Ainsi, on a souvent observé que l'accent marqué que l'administration centrale a pu mettre sur la compétitivité économique contrastait nettement avec les priorités des autorités locales, qui ont encore largement d'elles-mêmes la perception traditionnelle de prestataire de services publics.

6. Problèmes naissants et approche entrepreneuriale

Après que la compétitivité économique a pris place parmi les grands impératifs de la politique d'urbanisme, les priorités et l'élaboration des politiques de développement territorial ont nettement évolué ces dernières décennies. La nouvelle approche a rencontré un succès remarquable dans un certain nombre de cas, qui ont inauguré une nouvelle dimension de l'aménagement territorial urbain, en prouvant que celui-ci pouvait avoir un effet bénéfique sur le démarrage d'activités économiques et relever les niveaux de vie. Néanmoins, d'autres cas, que nous examinerons dans les chapitres suivants, ont fait apparaître que l'entrepreneurialisme urbain n'est guère adapté pour résoudre les problèmes urbains persistants. On lui a même reproché d'avoir creusé les différentes formes de division dans les villes. Les

cas de réussite ont montré que l'entrepreneuralisme urbain dispose d'un potentiel dont est dépourvue l'approche traditionnelle. Néanmoins, les résultats mitigés indiquent que cette nouvelle approche n'est pas la panacée et ne peut être appliquée de manière uniforme indépendamment des conditions locales. Quelles sont, alors, les conditions préalables pour que l'approche entrepreneuriale de l'aménagement du territoire résolve efficacement les problèmes urbains qui existent depuis longtemps et pour lesquels cette approche a initialement été conçue?

En outre, les problèmes récemment soulevés concernant la pérennité de notre modèle de société introduisent de nouveaux objectifs dans tous les aspects de l'action publique, et le développement durable devient une notion incontournable. La politique d'urbanisme ne fait pas exception. L'espace urbain, en raison de la densité de sa population et de ses activités économiques, a des implications significatives sur la pérennité à une échelle nationale et même mondiale. Les urbanistes se préoccupent depuis longtemps de la durabilité des villes en termes économiques, sociaux et environnementaux, et ces préoccupations sont en train de s'étendre au-delà des intérêts de la ville elle-même.

Comme l'illustre la devise « penser à l'échelle mondiale, agir à l'échelle locale », on attend de plus en plus des politiques régionales et urbaines qu'elles jouent un rôle positif dans un contexte d'action mondiale, au lieu de simplement y réagir. Cette évolution des priorités de l'urbanisme, qui se fait l'écho du changement d'orientation dans les discussions nationales et mondiales, appelle-t-elle une mutation plus profonde du développement territorial qui s'observe déjà, à savoir le passage radical d'un mode managérial à un mode entrepreneurial? Dans l'affirmative, quelle direction devrait-elle prendre? Telles sont les questions qui se posent aujourd'hui aux responsables de la politique d'urbanisme.

7. Structure de cet ouvrage

Le présent ouvrage s'intéresse à ces questions en puisant des exemples parmi les grands thèmes de la politique d'urbanisme : régénération urbaine, logement, construction et planification territoriale. Chaque cas, après avoir analysé de quelle manière les nouvelles approches politiques ont été élaborées par l'introduction d'une méthode axée sur l'entrepreneuriat, explore la façon dont les questions ci-dessus se posent dans chaque contexte politique et quels changements se font jour. Dans le dernier chapitre, nous nous efforcerons d'identifier les défis que les urbanistes devront relever afin que ces nouvelles approches portent pleinement leurs fruits, et de présenter les grandes orientations des pays de l'OCDE.

Chapitre 2

L'entrepreneurialisme urbain et les stratégies de promotion de la ville

Le chapitre 2 examine comment l'entrepreneurialisme se manifeste dans les stratégies de régénération urbaine, qui cherchent de plus en plus à présenter la ville aux travailleurs du savoir comme un endroit agréable pour vivre, travailler et investir. Il s'intéresse à trois grands types de stratégies : la marque de ville (city branding), les projets de prestige (flagship developments) et les projets axés sur le culturel et l'événementiel. Il identifie les écueils à éviter si l'on veut que les approches entrepreneuriales de la régénération économique urbaine portent leurs fruits sur la durée.

Introduction

Les politiques adoptées par un nombre croissant de villes depuis la fin des années 70, en particulier les vieilles cités industrielles qui ont connu un déclin sans précédent, pourraient fournir une illustration parfaite de l'entrepreneurialisme appliqué à l'urbanisme. Ainsi, il était naturel que les décideurs se tournent vers des investisseurs et des entrepreneurs extérieurs pour revitaliser l'économie locale. Déjà conscients de l'importance toujours plus grande de l'image dans l'ère postindustrielle, ils ont aussi compris que les villes devaient absolument renvoyer au monde extérieur une image positive d'elles-mêmes. Si, pour les villes, la transformation de leur identité par des méthodes empruntées au monde de l'entreprise semble donc un moyen essentiel d'attirer les entrepreneurs et de mieux se placer dans la compétition avec les autres villes, certains y voient aussi le moyen d'obtenir un soutien plus enthousiaste de la population et de favoriser un sentiment de fierté chez les administrés, ce qui peut éventuellement garantir une adhésion plus large aux politiques de type entrepreneurial. Dans le cadre d'une gestion urbaine de type entrepreneurial, changer l'image d'une ville est donc devenu essentiel.

On s'accorde pour dire que l'une des manifestations les plus patentes de cette nouvelle façon de gérer une ville est l'attention qui est accordée à la transformation, ou tout au moins à l'amélioration, de son image (Hall et Hubbard, 1998). Par conséquent, les programmes de revitalisation de l'économie urbaine s'appuient de plus en plus sur des projets d'amélioration de l'image, au point que l'aménagement de l'espace urbain se fonde de plus en plus sur les principes de l'entrepreneurialisme élaborés, entre autres, par les acteurs de la promotion territoriale. Le marketing territorial est donc le principal moteur de la régénération économique urbaine. La logique qui veut que les créations d'emplois soient bénéfiques à une ville cède le pas à l'idée qu'on peut attirer des emplois en rénovant le cadre urbain (Bailey, 1989).

La nouvelle approche nécessite un réalignement radical de la politique urbaine sur les objectifs de la promotion territoriale, objectifs découlant d'une planification stratégique destinée à augmenter l'attractivité et la compétitivité des villes et à favoriser la création de croissance dans le nouveau contexte économique mondial. L'idée centrale est de faire d'une ville donnée un endroit où il est agréable de se rendre, de vivre, de travailler et d'investir, dans un marché mondial où les capitaux mobiles et les travailleurs du savoir trouvent leur destination. Par conséquent, les mesures de promotion adoptées par les

villes en vue de leur rénovation économique peuvent être considérées comme des efforts pour accroître leur attractivité.

Dans certains cas, des résultats spectaculaires ont été obtenus. Toutefois, les expériences passées tendent à montrer qu'il reste encore des questions importantes à régler de toute urgence avant de pouvoir exploiter tout le potentiel de l'entrepreneuralisme urbain. Les objectifs du présent chapitre sont, dans l'ordre, de passer en revue les mutations de l'aménagement de l'espace urbain qu'a provoqué la gestion entrepreneuriale des villes (focalisation sur les politiques visant à rendre les villes plus attractives), puis d'évaluer les réalisations qui s'en sont suivies, en identifiant à la fois leurs contributions positives à la planification des politiques urbaines et leurs insuffisances face aux problèmes urbains à résoudre.

1. Vue d'ensemble des mesures passées et actuelles destinées à augmenter l'attrait des villes

L'application d'une vision entrepreneuriale au développement territorial débouche sur des innovations significatives. Les stratégies d'action se diversifient considérablement avec l'introduction de divers outils dont le potentiel a été reconnu dernièrement. Les nouveaux piliers de ces politiques (projets immobiliers de prestige dans les centres-ville, nouveaux équipements culturels, organisation de grands événements culturels et sportifs, festivals, foires et salons, création d'une marque de ville, etc.) avaient initialement été conçus à d'autres fins mais sont aujourd'hui couramment utilisés pour la régénération urbaine, pour présenter la ville comme un lieu où il fait bon vivre et travailler. Les outils de premier plan comprennent la planification stratégique, qui confère une cohérence aux diverses composantes de la politique urbaine, et la marque de ville, qui joue un rôle crucial dans la construction de l'identité sur laquelle la ville souhaite communiquer.

La section qui suit s'intéressera aux politiques qui sont devenues des composantes clés des stratégies de régénération de l'économie urbaine : marque de ville, projets de prestige en centre-ville, politiques fondées sur la culture ou l'événementiel.

1.1. Promotion et marque de ville

Chaque ville ou presque dispose désormais d'une série de rédactionnels, d'affiches et autres produits culturels publicitaires qui véhiculent des images spécifiquement destinées à décrire la ville comme un lieu international attrayant, accueillant et bouillonnant, où il fait bon vivre et travailler (Barke et Harrop, 1994). En réalité, la promotion des villes est utilisée depuis longtemps pour attirer des hommes et des capitaux (touristes, immigrés, entreprises, investissements) pouvant favoriser le développement économique. Pourtant,

le récent regain d'intérêt pour la promotion des villes, en particulier pour la marque de ville, peut être attribué au fait qu'une majorité d'observateurs reconnaissent que la reconstruction de l'image d'une ville est le point de départ d'une régénération de l'économie urbaine. En effet, de nombreuses villes sont en train de se rendre compte que leur image industrielle les empêche de figurer sur la carte mentale que les travailleurs du savoir visualisent quand ils cherchent un endroit où s'établir.

Le marketing territorial conçoit souvent la ville comme un « produit » qui fournit un marché du travail, des terrains et des locaux aux entreprises, des logements, des services urbains, de la sécurité et des lieux de socialisation aux résidents, ainsi que des infrastructures de base (équipements collectifs). Assimiler une ville à un produit permet d'en assurer la promotion en appliquant la méthodologie habituellement utilisée pour le marketing des produits marchands (dont la pierre angulaire est la marque).

Une marque est définie comme « un assemblage multidimensionnel d'éléments fonctionnels, émotionnels, relationnels et stratégiques qui, collectivement, génèrent un réseau d'associations dans l'esprit du public » (Aaker, 1996). Cette combinaison unique forme « l'image de marque » du produit, qui le différencie des produits similaires en synthétisant ses connotations ou ses significations pour le public (Patterson, 1999). Par conséquent, l'image de marque aide les consommateurs à identifier un produit en simplifiant les divers attributs qu'il possède.

La labellisation des lieux tente d'appliquer la méthodologie du marketing commercial à des lieux géographiques et constitue « une tentative de créer et d'alimenter les récits qui donnent du sens à un lieu » (Julier, 2005). La labellisation permet de distinguer un lieu de nombreux autres dans l'éventail des choix possibles, en mettant en valeur ses principaux avantages, son style et sa culture (Bennett et Savani, 2003). L'intérêt croissant manifesté pour la labellisation des lieux à des fins de marketing s'explique notamment par le fait que nombre de villes sont facilement substituables à d'autres parce que les hommes et les capitaux sont de plus en plus mobiles, tandis que les contraintes liées au coût des transports et propres à l'ère industrielle précédente ont de moins en moins d'influence sur les décisions d'établissement.

La labellisation des lieux ne consiste pas seulement à promouvoir les vertus d'une ville mais cherche à la redéfinir et à retoucher son image en modifiant les perceptions négatives. Cette manipulation consciente et cette promotion d'une nouvelle imagerie a été baptisée « imaginiérie » (ingénierie de l'imaginaire) par les créateurs des parcs à thème Disney. De la même façon, lorsque la labellisation des lieux sert à modifier radicalement la perception d'un lieu donné et à créer une image de marque entièrement nouvelle, on

parle alors de relabellisation (changement de marque). L'imaginiérie et la relabellisation ont été beaucoup utilisées par les grandes agglomérations post-industrielles dont l'image est profondément associée au déclin, à la désaffectation, à la pollution, au dénuement et au militantisme ouvrier caractéristique de la précédente ère industrielle. Ces images, ponctuellement renforcées par des présentations médiatiques axées sur la criminalité et les troubles de l'ordre public, tendent à se perpétuer et l'on compte donc sur l'imaginiérie et la relabellisation pour dissiper les images négatives et leur substituer de nouvelles images, positives.

1.1.1. Les limites de la marque de ville

Ceux qui, pour donner une nouvelle identité à un lieu, lui appliquent la méthodologie de la stratégie de marque initialement conçue pour commercialiser des produits se heurtent toutefois à un certain nombre d'obstacles, qui commencent à être connus. Le « problème des identités multiples », par exemple, renvoie à la situation où une image de marque peut convenir à certaines parties prenantes mais pas à d'autres (Bennett et Savani, 2003). Fondamentalement, les attributs d'une ville ou d'une région ne définissent pas un produit unique mais constituent plutôt un assemblage d'identités et d'activités qui ne permet pas d'aboutir à une simple synthèse, contrairement au processus d'élaboration de la marque quand il concerne un produit marchand. Si les urbanistes s'aventurent à trop simplifier une entité aussi complexe dans le but de toucher les investisseurs et les citoyens les plus aisés, la population peut rejeter l'image ainsi construite au motif qu'elle ne reflète pas leur réalité ou ne la promet pas. En fait, la manipulation de l'image d'une ville, que ce soit par la relabellisation ou l'imaginiérie, a suscité de très nombreuses critiques parce que l'identité des villes devient une marchandise aseptisée et déformée pour satisfaire aux demandes réputées être celles du marché mondial (Hall et Hubbard, 1998).

L'expérience montre que la labellisation des lieux atteint son efficacité maximale quand les valeurs de la marque sont ancrées dans les aspirations de la population. Par conséquent, les images de marque utilisées lors du processus de relabellisation devraient refléter les spécificités, les caractéristiques et les identités locales. Les responsables de la promotion d'une ville désireux de dissiper rapidement des images négatives existantes essaient souvent de construire des images de marque qui sont attrayantes pour les entrepreneurs, les investisseurs et les créateurs mais ne sont pas nécessairement ancrées dans la réalité locale. La diversité ethnique et sociale ne facilite pas non plus l'élaboration d'images de marque susceptibles de répondre aux attentes de parties prenantes elles aussi très diverses. On entend également dire que les incohérences des responsables politiques

locaux compliquent la tâche de ceux qui sont chargés de définir des images de marque claires.

Pour les décideurs, le défi consiste donc à fondre les identités multiples des différentes parties prenantes dans une marque concise et lisible, capable d'attirer les catégories d'individus et d'entreprises souhaitées sans remettre en cause les cultures autochtones et les spécificités et identités locales. Pour ce faire, il faut un cadre institutionnel au sein duquel les différentes parties prenantes peuvent discuter entre elles pour élaborer une nouvelle image de marque faisant l'unanimité. Or, une enquête portant sur 22 équipes responsables de la régénération urbaine dans de grandes villes (Bennett et Savani, 2003) a révélé que ce type de cadre institutionnel n'existait pas. Dans la plupart des cas, les décisions essentielles concernant l'identité véhiculée par la marque ont été « déléguées » aux équipes responsables de la rénovation, qui ont ensuite été chargées de les mettre en application. De nombreuses équipes ont suivi des procédures formelles et classiques destinées à sonder les représentants des commerçants, des entrepreneurs ou des associations patronales, mais bien peu pouvaient s'appuyer sur de telles procédures pour consulter les résidents. En outre, l'enquête a montré que le laps de temps consacré aux prises de décisions relatives à la relabellisation était nettement trop court par rapport au temps nécessaire à l'établissement de relations avec les habitants et les entreprises locales.

Le problème des identités multiples a souvent conduit les autorités locales à faire coexister une marque et des messages multiples, c'est-à-dire à transmettre des messages différents aux différentes parties prenantes que sont les entreprises, les propriétaires fonciers, les résidents déjà installés ou potentiels (Bennett et Savani, 2003). Cette stratégie visait, entre autres, à éviter qu'une communication uniforme ne braque certains groupes d'intérêt. Ainsi, les messages sous-entendant une hausse du coût de la vie, des prix de l'immobilier et du locatif n'étaient pas inclus dans les supports à destination des résidents déjà installés. Avec de telles pratiques, il est extrêmement difficile d'avoir une communication commerciale intégrée, qui garantit que tous les publics reçoivent un ensemble de messages cohérent.

1.1.2. Efficacité de la labellisation territoriale

Une question plus fondamentale se pose, celle de l'efficacité de la pratique actuelle de labellisation des lieux comme méthode de marketing territorial. Premièrement, le public extérieur trouve souvent que les images de marque sont fades et indifférenciées. Par exemple, une étude sur le vocabulaire de la labellisation des lieux utilisé par les autorités municipales dans le monde entier a montré un degré substantiel d'homogénéité des termes. Pour décrire leur ville, les autorités recourent fréquemment à des qualificatifs tels que « dynamique », « cosmopolite », « diverse », « bouillonnante » ou « culturelle »

(Julier, 2005). Il est capital que « les mots et les images utilisés fassent naître un sentiment d'identité puissant pour qu'une publication promotionnelle ait un impact » sur les publics visés (Burgess, 1981). Cependant, du fait que presque toutes les villes tentent de projeter un même ensemble d'images de marque dans leurs brochures publicitaires, le public a du mal à percevoir les différences. C'est ce qui expliquerait le faible impact des opérations de promotion territoriale sur leur public-cible.

Le deuxième problème tient au fait que les informations diffusées lors d'une campagne de promotion territoriale peuvent n'être assimilées que de manière extrêmement sélective. Ceci est dû au fait que les individus sont généralement plus réceptifs aux convictions et aux idées qui sont déjà les leurs et tendent à ignorer les informations qui vont à l'encontre de ce qu'ils pensent (Gold, 1980). À cet égard, les stéréotypes régionaux ou les « images négatives » jouent un rôle primordial, car l'image de marque qui n'est pas conforme aux stéréotypes régionaux est habituellement considérée comme fautive ou vue comme une exception sans importance à la règle générale (Gold, 1980). Par exemple, une étude qui cherchait à mesurer l'efficacité des campagnes publicitaires réalisées par de grandes villes et régions du nord de la Grande-Bretagne a montré qu'elles étaient passées relativement inaperçues auprès des dirigeants d'entreprises (Business Decision Ltd., 1974). Il est difficile de modifier les stéréotypes régionaux, car la majorité du public les approuve et « résiste » aux informations de promotion qui n'y sont pas conformes.

Certes, il serait possible de concevoir des rédactionnels clairs et compréhensibles, en appliquant la même stratégie de marque que pour un produit marchand, puis de les soumettre au public ciblé par divers médias, mais ils sembleraient creux s'ils ne reflétaient pas la réalité et les caractéristiques essentielles de la ville. C'est précisément la raison pour laquelle le marketing territorial doit désormais distinguer entre vente et marketing. La vente est un processus au cours duquel la publicité est déterminée par le produit vendu. Le marketing, en revanche, est un processus dans le cadre duquel la publicité détermine, ou au moins modèle, le produit à vendre : ce que l'on veut vendre est façonné par une certaine idée de ce que le consommateur recherche. Il en va de même pour les villes. La distinction entre « vendre » une ville et en faire le marketing devient cruciale pour les urbanistes chargés de la promotion territoriale.

Néanmoins, quand elle s'appuie sur la labellisation, la stratégie promotionnelle peut être perçue comme une simple tactique de vente dans laquelle une imagerie commode est véhiculée par des messages ciblant des publics différents plutôt que comme un cadre stratégique d'envergure visant à articuler tous les efforts de régénération urbaine autour de la nouvelle marque. Cette seconde approche pourrait être qualifiée de stratégique, tandis

que la première serait opérationnelle. L'expérience montre clairement que la labellisation d'un lieu doit être conçue comme une démarche stratégique; la nouvelle marque sert alors de cadre directeur autour duquel les grands programmes de régénération urbaine s'organisent pour faire de la nouvelle image de marque une réalité. Le marketing territorial ne devrait donc certainement pas se contenter de « vendre » un espace pour y attirer des entreprises mobiles ou des touristes. Au contraire, il devrait être considéré comme une méthode essentiellement destinée à orienter le développement d'un territoire dans le sens souhaité (Fretter, 1993). La construction de l'identité d'un lieu par l'élaboration d'une marque devrait, elle, être considérée comme un processus visant à créer la réalité qui servira de support au marketing. La rénovation physique (projets de prestige réalisés en centre-ville, par exemple), qui sera examinée dans la section ci-après, a été conçue pour donner une réalité tangible à l'image de marque d'une ville.

1.2. Rénovation physique et projets de prestige (flagship developments)

L'environnement physique constitue la base tangible de l'attractivité d'une ville. Il lui confère non seulement sa fonctionnalité mais aussi sa personnalité. La beauté de l'environnement physique est, en soi, un facteur d'attractivité important, tandis qu'un environnement dégradé et des terrains laissés à l'abandon ont des effets très délétères sur l'attrait qu'une ville peut exercer. De plus, l'environnement physique est censé jouer un rôle capital dans le marketing territorial en donnant corps aux images de la ville que la stratégie de marque tente de créer. Par exemple, la marque de ville peut vouloir évoquer l'idée d'une ville « bouillonnante » et « cosmopolite », et cette idée peut être concrétisée par la forme des bâtiments et la configuration des lieux publics où se rendent les visiteurs. La pratique qui consiste à mettre l'architecture au service de la labellisation territoriale est parfois appelée *hard-branding* et devient l'un des piliers du marketing territorial.

L'environnement physique a posé de sérieuses difficultés aux urbanistes qui s'efforcent de restructurer l'économie d'anciennes cités industrielles, dont le déclin s'est poursuivi tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle. L'image de ville en déclin n'était pas seulement une image, elle correspondait à une réalité matérielle, à un état d'abandon et un délabrement réels. Par conséquent, pour modifier ces images, les urbanistes ont d'abord dû résoudre les problèmes matériels. Telle a été la stratégie de base mise en œuvre pour revitaliser Bilbao, une ville désormais considérée comme l'un des meilleurs exemples de régénération urbaine résultant d'une rénovation physique (encadré 2.1).

Les efforts de rénovation physique du cadre urbain portent surtout sur les centres-ville, car ils constituent le point focal de la vie citadine et abritent souvent un patrimoine social et culturel important qui fait d'eux les éléments

Encadré 2.1. La stratégie de revitalisation de Bilbao

La rénovation physique a été l'un des axes majeurs de la stratégie élaborée pour faire renaître l'agglomération de Bilbao, qui n'avait cessé de décliner depuis la fin des années 70. Premièrement, les urbanistes ont mis au point une nouvelle vision de la ville pour en faire une cité postindustrielle, à l'instar d'autres métropoles internationales.

Deuxièmement, pour procéder à une revitalisation de l'économie conforme à la nouvelle vision, les urbanistes ont jugé essentiel de substituer à l'image négative de désindustrialisation et de déclin une image plus séduisante, novatrice et attrayante de la ville.

En troisième lieu, les urbanistes ont considéré que le changement d'image pourrait s'opérer via une transformation de l'environnement physique et le lancement de campagnes de marketing territorial offensives. C'est cette stratégie qui a servi de base aux grands projets de prestige et au réaménagement du front de fleuve (musée Guggenheim, Centre international d'exposition de Bilbao, etc.) Les autorités ont commandé ces équipements à des architectes de renommée internationale pour qu'ils deviennent des symboles de modernité et de renaissance et puissent être mis au service du marketing de la ville.

Quatrièmement, les stratégies ont manifestement privilégié le centre-ville, là où étaient concentrées les friches industrielles et les zones portuaires désaffectées. On a estimé que ce quartier, tout proche de celui des affaires, présentait un fort potentiel pour l'immobilier commercial.

La rénovation physique du centre urbain a donc été considérée comme un élément essentiel pour l'amélioration de l'image de la ville et la restructuration de son économie. Cette stratégie, qui place la rénovation physique du centre-ville au cœur de l'aménagement urbain, est l'une des particularités désormais fréquentes des programmes de régénération urbaine dans de nombreuses autres villes, en particulier les anciennes cités industrielles.

Source : Vicario, L. et P. M. Martínez Monje (2003), « Another "Guggenheim Effect"? The Generation of a Potentially Gentrifiable Neighbourhood in Bilbao », *Urban Studies*, vol. 40, n° 12, pp. 2383-2400.

les plus visibles de l'attractivité d'une ville. C'est la raison pour laquelle les centres-ville sont souvent retenus comme les sites les plus stratégiques par les urbanistes soucieux de rendre les villes plus attrayantes en utilisant au mieux des ressources publiques limitées : depuis le boom immobilier du milieu des années 80, les grands travaux de réaménagement du centre-ville ont donc été au cœur de la démarche visant à améliorer l'image d'une cité (Hall et Hubbard, 1998).

Le front d'eau joue un rôle crucial dans l'aménagement de l'espace urbain, car il est généralement proche du centre-ville et l'élément « eau » contribue beaucoup à rendre le cadre urbain attrayant. Pour autant, dans les villes industrielles des XIX^e et XX^e siècles, cette zone était presque uniquement affectée à des usages industriels et le public n'y avait pas accès. Bien que les changements économiques structurels aient, en eux-mêmes, constitué un défi majeur pour les décideurs, la restructuration industrielle a été l'occasion, du point de vue de l'aménagement urbain, de récupérer le front d'eau pour l'affecter à de nouveaux usages. En d'autres termes, elle a offert de nouvelles possibilités de mettre les ressources urbaines au service d'objectifs plus vastes.

Il a alors fallu déterminer quelle serait la nouvelle destination des terrains situés sur les fronts d'eau. Le plus souvent, les urbanistes ont décidé de s'en servir pour construire une nouvelle image de la ville, compte tenu de l'importance stratégique de ce type de lieu dans l'espace urbain. C'est ainsi qu'on a assisté à la prolifération des « projets de prestige » (« *flagship redevelopments* »), ces projets de réaménagement du centre-ville d'un genre particulier et possédant des caractéristiques distinctives. Ils sont conçus pour devenir la « signature » d'une ville et donner corps aux images nées d'une vision stratégique cherchant à promouvoir la cité.

La stratégie qui s'appuie sur des projets de prestige proches du front d'eau pour assurer la promotion d'une ville est un modèle qui a été repris dans le monde entier et trouve son origine dans la reconversion des fronts d'eau aux États-Unis, en particulier à Baltimore et à Boston (encadré 2.2). Ces deux expériences fondatrices ont entraîné une multiplication de projets du même type à travers toute la planète. Le degré d'influence du modèle de Baltimore varie selon les villes. Si, comme dans le cas du port Darling de Sydney, l'influence directe est parfois évidente, le projet peut aussi être réalisé à une échelle beaucoup plus importante que celle de Baltimore ; c'est ce qui s'est passé dans le quartier des docks de Londres, qui s'étend sur 22 km². Dans d'autres cas encore, le réaménagement s'est appuyé sur de nombreux éléments propres au modèle de Baltimore mais a débouché sur une réalisation tout à fait unique, comme le vieux port de Barcelone (Ward, 2002). La taille des villes où le front d'eau a été aménagé est également très variable : les projets concernent aussi bien des places financières internationales comme New York, Londres ou Tokyo, que des villes au rayonnement strictement régional.

Les grands projets de prestige réalisés dans les centres-ville présentent quelques caractéristiques communes. Tout d'abord, ce sont des projets de taille importante, dont l'impact est significatif sur l'image de la ville. Les médias en parlent car leur conception novatrice est le fruit du travail d'architectes de renommée mondiale. Qui plus est, le recours à des

Encadré 2.2. Le modèle de Baltimore

Depuis presque toujours, l'économie de Baltimore reposait essentiellement sur des activités portuaires et industrielles. La ville et sa périphérie se situent dans un corridor important, sur la côte nord-est des États-Unis, entre Philadelphie et Washington. Cette localisation est favorable car elle permet à cette ville de bénéficier d'une partie des activités liées à la présence de l'administration fédérale à Washington. Le déclin de Baltimore est principalement attribuable à deux facteurs. Premièrement, comme dans d'autres villes américaines, la décentralisation de nombreuses activités en banlieue a provoqué la mort lente du cœur de la cité; deuxièmement, étant donné l'utilisation de plus en plus fréquente de conteneurs et la taille croissante des navires, il est devenu nécessaire d'excentrer l'activité portuaire et d'abandonner les anciens ports, y compris le port intérieur (Inner Harbor). En conséquence, de multiples activités industrielles situées sur le front d'eau ont été arrêtées.

Les premiers efforts pour enrayer le déclin de la ville remontent aux années 50, lorsque la dégradation du centre-ville est devenue une évidence. L'initiative a été prise par le secteur privé, notamment par les commerçants et les hommes d'affaires locaux les plus influents. Ils ont commandé un plan de rénovation du cœur de la ville et l'ont soumis au maire et au conseil municipal, qui l'ont approuvé en 1959, année où les travaux ont démarré. Le projet initial, qui était concentré sur le quartier rebaptisé plus tard Charles Center, comprenait essentiellement des bureaux mais aussi un théâtre, une maison municipale (Civic Center), un hôtel et des immeubles d'habitation.

Le succès du premier projet a ouvert la voie à un second, qui concernait l'Inner Harbor, une zone que la cessation des activités commerciales avait transformée en friche déserte et souvent dangereuse. C'est en 1965 qu'un plan de reconversion du front d'eau comprenant un parc, des logements et quelques bureaux a vu le jour. Ensuite, dans les années 70, le remodelage de l'Inner Harbor a été étudié et plusieurs sites touristiques ont été créés : un musée, le Maryland Science Center (1976), un palais des congrès (1979), la Harbor Place, qui concentre des activités récréatives et commerciales (1980), le National Aquarium et l'hôtel Hyatt (1981). Le navire USS Constellation, construit en 1797, a été ancré dans le port en 1972, avant d'être rejoint par d'autres bâtiments pour donner naissance à un musée de la mer. La première phase du remodelage de l'Inner Harbor s'est achevée en 1981 et ce quartier a très vite acquis une renommée internationale en tant qu'exemple réussi de reconversion d'un front d'eau. Les urbanistes et universitaires du monde entier se sont rendus à Baltimore pour constater la transformation spectaculaire de l'Inner Harbor, qui a fini par devenir le « modèle de Baltimore ».

Source : Law, C. M. (1993), *Urban Tourism: Attracting Visitors to Large Cities*, Mansell Publishing, Londres.

professionnels de réputation internationale est essentiel pour obtenir les financements nécessaires.

Deuxièmement, les investisseurs privés ont été très sollicités pour participer au financement de ces réalisations, dont le succès a souvent été mesuré selon des critères tels que le ratio de capitalisation. Dans la plupart des cas, les décisions des investisseurs étaient fondées sur le potentiel des projets en tant qu'opérations immobilières. La promotion immobilière était donc un aspect essentiel. Pour exploiter le potentiel immobilier d'un projet, son implantation géographique était choisie avec soin pour que son potentiel économique puisse être réalisé avec un minimum d'investissements publics dans l'amélioration de l'infrastructure.

Troisièmement, l'application des règles d'urbanisme a été assouplie pour encourager l'investissement privé, par exemple pour certains projets situés dans des zones d'activité économique au Royaume-Uni (Canary Wharf dans le quartier des docks de Londres) : les contraintes urbanistiques ont été limitées à une vérification des plans et les procédures de planification ont été confiées à l'Urban Development Corporation, un organisme de promotion du développement dépendant de l'administration centrale, et non aux collectivités locales, dont les procédures sont généralement dénoncées pour leur lenteur et leur rigidité. En rationalisant la planification et en accélérant le processus d'acquisition et de regroupement des terrains, ces mesures visaient à supprimer les contraintes qui, au niveau de l'offre, freinaient les opérations immobilières (Healey, 1991).

Ces projets de prestige, dont la réalisation nécessite souvent des investissements publics et privés considérables, sont censés devenir les symboles d'un renouvellement urbain fondé sur une économie moderne et dynamique. Dans de nombreux cas, ils ont d'ailleurs contribué de façon significative à revitaliser l'économie urbaine. Le projet Canary Wharf réalisé dans le quartier des docks de Londres, par exemple, ainsi que diverses mesures de déréglementation des marchés financiers et boursiers, sont pour beaucoup dans l'émergence de la capitale britannique comme place financière mondiale. Néanmoins, d'après certains observateurs, les promoteurs privés, en particulier les promoteurs internationaux, ne sont pas spécialement intéressés par les projets concernant des villes moins bien classées dans la hiérarchie urbaine, telles que les capitales régionales ou provinciales (Ward, 2002). Ceci montre bien que le devenir d'un projet dépend beaucoup du potentiel économique associé à son site d'implantation ou à la ville qui l'accueille.

Autre caractéristique importante des projets de prestige, ils combinent plusieurs affectations (immeubles d'habitation, bureaux, commerces, loisirs, etc.). En outre, les terrains sont destinés à la consommation des services

urbains et culturels prisés par les professionnels hautement qualifiés et les créatifs, qui constituent le cœur de cible de la stratégie promotionnelle. En raison de l'extension du consumérisme à tous les domaines de la vie privée et sociale, y compris aux sphères de l'art, des loisirs et du bien-être, la consommation semble devenue un facteur important de la qualité de vie en milieu urbain, surtout pour les travailleurs du savoir; une ville a donc intérêt à pouvoir proposer ces fonctions pour que les catégories ciblées la considèrent comme un endroit où il fait bon vivre et travailler. C'est exactement dans cet esprit qu'ont été créés les zones récréatives et commerciales que l'on retrouve fréquemment dans les projets de réaménagement de fronts d'eau. De la même façon, les projets résidentiels reflètent fortement les préférences de ces catégories.

Il est indéniable que les projets de prestige réussis ont produit des résultats remarquables : des paysages urbains impressionnants sont apparus sur des sites jusqu'alors en déclin, où se concentraient des problèmes économiques, sociaux et environnementaux. Des opérations immobilières appropriées procurent un tremplin matériel à des programmes plus complets visant à régénérer un lieu dans sa globalité. On peut donc à juste titre affirmer que le volet immobilier constitue une composante nécessaire de toute revitalisation urbaine, en particulier quand l'ampleur de la restructuration économique impose de reconvertir de vastes friches.

Toutefois, il est également apparu que les projets de prestige ne sont ni suffisants ni adaptés lorsque la rénovation urbaine envisagée est de plus grande envergure. Certains vont jusqu'à penser qu'ils ont eu un effet marginal et ont créé des divisions, si bien que de nombreuses villes semblent plus inégalitaires depuis une vingtaine d'années (Imrie et Thomas, 1993). Il arrive que le lien entre ces projets et l'économie locale soit assez ténu et que le projet constitue une enclave, isolée du tissu économique environnant. Par exemple, malgré le formidable succès de l'aménagement du front d'eau à Baltimore – l'endroit attirait 22 millions de visiteurs par an jusqu'à la fin des années 80 et a inspiré d'autres projets de réaménagement ailleurs dans le monde – les problèmes économiques et sociaux sont toujours d'actualité dans certains quartiers situés à quelques rues de là seulement (Ward, 2002). Le maire de la ville n'a pu que constater que les conditions s'étaient dégradées dans la plupart des quartiers de la ville pendant les « années de renaissance » (Hambleton, 1991).

1.3. La régénération urbaine tirée par la culture et l'événementiel

Même si l'intervention de l'État dans l'urbanisme a quelquefois comporté des éléments culturels, ces derniers avaient généralement en premier lieu une vocation sociale. L'objectif principal était de donner au plus grand nombre l'accès au patrimoine artistique et culturel et la possibilité de s'exprimer dans

la société (Griffiths, 1995). Plus tard, avec l'intégration des éléments culturels dans la politique de promotion de la ville, ces éléments sont devenus, pour de multiples raisons, des outils stratégiques et une composante essentielle de la politique de régénération de l'économie urbaine. Premièrement, ils sont considérés comme un moyen efficace de dynamiser le tourisme, qui génère des dépenses et crée des emplois, notamment indirectement, espère-t-on, sous la forme de services aux visiteurs (restaurants, magasins et hôtels). La dépendance croissante de l'économie vis-à-vis du tourisme amplifie cette tendance (Griffiths, 1993). C'est particulièrement vrai dans les anciennes villes industrielles, qui ont perdu un nombre considérable d'emplois, en particulier non qualifiés, du fait de la restructuration économique. On espère que le secteur des services liés au tourisme leur offrira des opportunités sur ce plan.

Par ailleurs, on s'accorde à dire que les éléments culturels sont capables d'améliorer l'image et l'attractivité d'une ville. En réalité, dans bien des cas où cette perception s'est confirmée, la politique « culturelle » se trouvait au cœur de la stratégie. Cette dernière reposait sur l'hypothèse largement partagée selon laquelle la culture exerce une puissante force d'attraction sur les travailleurs très qualifiés et créatifs, et les tentatives visant à les persuader de venir s'installer dans certaines villes auront plus de chances d'aboutir si elles misent aussi sur l'art, la culture et le divertissement. L'infrastructure culturelle (théâtres, musées et galeries) exerce une grande force d'attraction sur les créatifs car elle leur offre des possibilités de mener une vie intéressante. Des données empiriques viennent corroborer cette hypothèse. Ainsi, l'enquête réalisée par la Kommunalverband Ruhr montre que 69 % des cadres interrogés estiment que les lieux culturels urbains contribuent fortement à l'image et à la qualité de vie d'une ville. Par ailleurs, les entreprises du secteur tertiaire ont tendance à considérer la « culture » comme un critère important pour le choix de la localisation, 50 % d'entre elles portant un regard positif sur la culture, contre 30 % pour les entreprises du secteur secondaire (Skrodzki, 1989).

L'investissement culturel contribuerait également à la diversification de la base économique locale en permettant l'apparition de nouveaux secteurs d'activité susceptibles de devenir d'importants moteurs de croissance dans les industries du savoir. Cette stratégie met davantage l'accent sur la production que sur la consommation de culture. La nouvelle infrastructure culturelle (musées, théâtres et salles de concert) devrait jouer un rôle, non seulement comme attrait touristique, mais comme lieu de rencontre propice à l'épanouissement des secteurs paraculturels.

La politique de régénération urbaine tirée par la culture tient une place cruciale dans les projets de rénovation de nombreux centres-ville, où les lieux culturels sont au cœur des réalisations de prestige. On peut citer à titre d'exemple le Massachusetts Museum of Contemporary Art and Architecture,

le plus grand musée d'art contemporain au monde, ouvert en 1993 sur un site occupé par une usine jusqu'en 1986. Cet énorme complexe culturel qui se compose d'immenses espaces d'exposition, mais aussi de magasins et de restaurants, cherche à devenir une nouvelle attraction pour le tourisme et le divertissement de masse (Griffiths, 1993).

Les responsables de l'urbanisme connaissent depuis longtemps l'importance des milieux culturels dans la « gentrification » des villes. On observe que la présence de « pionniers urbains » joue un rôle crucial dans ce processus, par lequel des zones jusque là délabrées sont progressivement et spontanément réhabilitées. Ces personnes sont des artistes et des créatifs, qui commencent par former une agglomération originelle. Lorsque cette démarche réussit, elle produit un véritable essor des activités culturelles, renforçant le processus d'agglomération en étant plus distinctive et identifiable et en attirant ainsi toujours davantage de créatifs.

Les « clusters culturels » constituent un effort pour stimuler un tel processus par une planification consciente (encadré 2.3). Même si les quartiers culturels bien connus n'ont jamais été planifiés dans cette optique, et se sont, au contraire, développés de manière plus ou moins spontanée, on a supposé que la création planifiée d'agglomérations d'activités culturelles produirait un climat analogue et stimulerait un processus autoalimenté qui attirerait des individus créatifs. Dans de nombreux cas, les « clusters culturels » planifiés incluent non seulement l'art et la culture, mais aussi diverses installations de loisir et de divertissement, comme des bars, des restaurants et des centres de remise en forme et de fitness. Même si la diversité de ces différents ingrédients varie d'un projet à l'autre, nombre d'entre eux sont ostensiblement orientés sur la consommation, ce qui reflète le rôle crucial qu'ils sont censés jouer dans le marketing, ciblant en particulier les travailleurs du savoir. Les éléments culturels sont positionnés dans le contexte de l'imagerie ou de la stratégie de marque afin de conférer du prestige ou une identité spatiale à l'endroit.

Depuis quelques années, on assiste à une prise de conscience croissante du potentiel économique que représente l'accueil de manifestations de premier plan pour la régénération urbaine. Ces événements constituent d'excellentes opportunités de marketing pour une ville. Ils attirent en effet l'attention au niveau national et international mais doivent aussi un grand nombre de personnes, qui font ainsi l'expérience directe de la ville. La plupart des promoteurs pensent qu'une visite sur le terrain permet de surmonter les limitations inhérentes au marketing, qui véhicule des stéréotypes régionaux et dont l'impartialité est mise en doute par l'opinion publique.

Des manifestations d'envergure, en particulier des événements internationaux, comme les Jeux olympiques et les expositions universelles,

Encadré 2.3. Les « clusters culturels »

Lorsque les installations culturelles forment un complexe, regroupant diverses fonctions et activités culturelles, on les appelle des « clusters culturels ». Leur création planifiée est rapidement devenue une composante importante de la régénération urbaine tirée par la culture. Bien que revêtant des formes spatiales différentes, bâtiments isolés ou grands complexes, quartiers entiers ou réseaux de lieux, ce sont fondamentalement des concentrations géographiques planifiées de fonctions qui partagent une même image et une même identité culturelles.

Les clusters culturels ont été inspirés par des agglomérations comme le Montmartre de 1900, la Rive gauche des années 60 ou le SoHo des années 70, où une forte concentration d'activités culturelles a donné naissance à un climat favorable au jaillissement de la création, ce qui a ajouté à l'attrait de l'endroit et a effectivement créé un cercle vertueux. La grande tendance des activités culturelles à se regrouper dans certains endroits est devenue un objet d'études universitaires. On estime que le caractère symbolique des biens et services produits nécessite des tactiques de marketing qui s'appuient sur la marque ou l'identité qu'un cluster culturel florissant peut conférer à l'endroit. La valeur symbolique d'un cluster culturel est censée procurer un avantage commercial aux biens et services culturels associés à l'endroit en question. Pour réussir, le cluster culturel doit combiner un mélange délicat de qualités spatiales, professionnelles et culturelles auxquelles les créatifs veulent s'associer.

Mommaas (2004) dresse une liste d'exemples de clusters culturels : le quartier de Temple Bar à Dublin, le quartier des musées à Vienne, la Custard Factory à Birmingham, Ticinese, le quartier de la mode et du textile à Milan, les usines de textile de la fin du XIX^e siècle à Tampere, en Finlande, l'architecture industrielle de la Rhénanie du Nord-Westphalie, le cluster multimédia de Hoxton à Londres, ou le complexe Lowly Centre à Salford, ainsi que quatre exemples de clusters culturels aux Pays-Bas : le quartier des musées à Rotterdam, la Westergasfabriek à Amsterdam, le Veemarktkwartier à Tilburg et le quartier des musées et des théâtres à Utrecht.

Source : Mommaas, H. (2004), « Cultural Clusters and the Post-industrial City: Towards the Remapping of Urban Cultural Policy », *Urban Studies*, vol. 41, n° 3.

confèrent également du prestige à la ville qui les accueille et en rehaussent la visibilité sur la scène internationale. Ce constat pousse de nombreuses villes à rechercher de telles opportunités, et les décideurs emploient le concept de « ville événement » pour indiquer qu'un événement peut servir à conférer un caractère particulier à la ville qui l'organise, à changer son image et, partant, à dynamiser l'économie locale. Ces événements sont l'occasion pour la ville

hôte de se faire connaître à l'international, de redorer son blason et de promouvoir sa régénération physique et économique.

L'organisation d'une manifestation d'envergure permet également d'améliorer significativement l'environnement physique de la ville hôte. La ville doit investir dans son infrastructure (aéroports, transports publics, réseaux routiers, hôtels, réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement et aménagement du paysage urbain) pour faire en sorte que l'événement se déroule bien et pour exploiter pleinement son potentiel de marketing (« *city marketing* ») en présentant la meilleure image possible aux visiteurs. Ces événements laissent également un héritage considérable qui peut constituer une base non négligeable pour le développement économique à venir. Ils agissent comme des catalyseurs qui permettent de recueillir l'adhésion des habitants, et donc d'accélérer les investissements en misant en priorité sur les programmes de dépenses publiques. C'est notamment ce qui se produit lorsque ces événements répondent à des aspirations locales, voire nationales.

C'est par exemple le cas des Jeux olympiques de 1964 à Tokyo, les premiers à se dérouler en Asie, qui ont symbolisé la reconstruction du Japon après la guerre. Ils ont été utilisés de manière positive pour accélérer la mise en œuvre du plan de développement urbain de Tokyo, qui a jeté les bases du développement ultérieur de la capitale japonaise, et a nécessité d'importants investissements dans l'infrastructure, en particulier pour l'amélioration du réseau routier urbain et des réseaux d'eau. Barcelone s'est elle aussi appuyée sur de grands événements internationaux pour renforcer son attrait. Elle a utilisé ces manifestations phares pour améliorer son paysage urbain, ce qui a stimulé les travaux des urbanistes, des architectes et des artistes. Ainsi, les Jeux olympiques de 1992 ont servi de catalyseur de la rénovation urbaine, avec une modernisation des structures urbaines et la création d'espaces publics ouverts, ce qui avait déjà été proposé en 1980, soit longtemps avant les JO. Ces derniers ont contribué à faire avancer de nombreux projets d'investissement publics qui auraient, sinon, été mis en œuvre bien plus tard. Nombre d'autres exemples montrent comment ces événements internationaux de premier plan ont permis de moderniser rapidement l'infrastructure.

Il convient de noter que beaucoup de ces événements n'avaient à l'origine pas été conçus pour jouer un rôle dans la régénération économique urbaine, et que leur potentiel dans ce domaine a été judicieusement détecté et exploité par les urbanistes. Dans certains cas, les progrès technologiques, en particulier la couverture médiatique mondiale et les transports internationaux, ont significativement renforcé leur potentiel économique pour la régénération urbaine. L'exemple le plus significatif est peut-être celui des Jeux olympiques. Les droits de retransmission télévisée des JO de Rome en 1960 ont été achetés 440 000 dollars, ceux des Jeux d'Atlanta en 1996 900 millions de dollars et ceux des jeux de Beijing en 2008 3.6 milliards de

dollars (Chalkley et Essex, 1999). Cet engouement médiatique mondial a considérablement renforcé l'influence de cette manifestation sur la régénération économique de la ville organisatrice.

La politique culturelle et événementielle destinée à la régénération urbaine se heurte à certains problèmes. D'aucuns ont avancé que le fait de lier la politique culturelle à la régénération urbaine pouvait parfois avoir des conséquences néfastes sur le développement culturel local, en particulier si de précieuses ressources publiques sont détournées des politiques culturelles existantes au profit de projets culturels prestigieux. Ainsi, certains projets prestigieux ont pu être réalisés au prix de coupes substantielles dans les enveloppes budgétaires de l'éducation et de la culture. On a également souligné que, dans de nombreux cas, comme ils étaient orientés sur la consommation, et non sur la production, ces projets ne pouvaient pas catalyser le développement d'activités culturelles locales spontanées susceptibles de déboucher à terme sur de nouvelles entreprises (Mommaas, 2004). La « fonctionnalisation » de la culture dans le but de dynamiser la consommation et le tourisme urbain et d'en exploiter le potentiel pour la promotion de la ville peut, selon certains, nuire au développement d'activités culturelles locales en favorisant les travaux « sans risque » et sans audace, et en faisant taire d'autres voix, parfois plus critiques (Griffiths, 1995). Cette pratique risque d'empêcher le développement d'une culture locale dotée d'une forte identité et de caractéristiques propres, comme dans la Rive gauche dans les années 60 ou à SoHo dans les années 70, où des activités culturelles se développaient spontanément.

2. Questions clés : surmonter les dilemmes de la politique urbaine

Selon Griffiths (1995), le recours à la politique culturelle comme outil de régénération économique urbaine a suscité des dilemmes stratégiques chez les décideurs, provoquant parfois de fortes tensions dans les collectivités locales sur la meilleure utilisation de ces stratégies. La première question tient au choix de la cible : la régénération urbaine doit-elle être dirigée vers des personnes extérieures, telles que les entreprises qui investissent et la main-d'œuvre mobile, ou chercher à répondre aux besoins de la population locale et à renforcer son identité et sa confiance en soi? La deuxième est d'ordre géographique : faut-il privilégier le centre-ville, qui possède un avantage de localisation stratégique pour la promotion de la ville, ou les quartiers dans lesquels vit la population? La troisième concerne les activités économiques que ces stratégies doivent promouvoir : doivent-elles cibler la consommation, qui joue un rôle crucial dans la qualité de vie des travailleurs très qualifiés et de la main-d'œuvre créative qui sont généralement visés par la promotion de la ville, ou la production, qui procurera de nouveaux biens économiques pour l'économie urbaine? La quatrième a trait au choix entre équipements et

activités : les précieuses ressources publiques doivent-elles servir à construire de nouveaux bâtiments et des espaces permanents ou à soutenir des activités?

Face à ces problèmes tactiques, il est possible d'identifier un ensemble plus vaste de mesures urbaines qui exigent souvent de réunir des éléments apparemment contradictoires. C'est dans ce domaine que les urbanistes doivent opérer les choix les plus difficiles. Ils sont conscients que les mesures visant à accroître l'attrait d'une ville doivent être utilisées de manière à renforcer la cohésion sociale dans cette ville. En effet, il s'agit de réconcilier, d'une manière ou d'une autre, l'approche stratégique et la cohésion sociale. Cette dernière constitue l'une des bases les plus fondamentales de l'attrait et de la compétitivité d'une ville. C'est aussi la condition pour que les programmes stratégiques de régénération urbaine soient acceptés par les habitants et mis en œuvre avec l'engagement et la participation d'un large éventail de parties prenantes au niveau local. Il est par conséquent crucial de répondre à ces grandes questions si l'on veut préserver la viabilité à long terme de la société urbaine et permettre la régénération urbaine. Ces efforts nécessitent une nouvelle approche de la politique publique à la fois innovante et inclusive.

2.1. Mondialisation et localisation

On souligne souvent que les tendances contraires que sont la mondialisation et la localisation exercent une influence conjointe sur la planification de la politique du développement territorial urbain (OCDE, 2005). Chacune a des conséquences différentes, qui vont souvent dans des directions opposées. Cette opposition s'explique peut-être par le fait que la localisation s'entend en partie comme une réaction à la mondialisation, qui conduit inévitablement à une uniformisation des lieux. L'attrait de la ville dépend nécessairement de ces deux éléments. Si elle souhaite attirer des multinationales et des talents, une ville doit satisfaire aux critères mondiaux qu'ils recherchent. Par ailleurs, l'identité propre de la ville constitue un élément essentiel qui lui permet de se distinguer sur le marché mondial.

Pendant, les politiques qui ont été mises en œuvre par le passé pour renforcer l'attrait d'une ville ont conduit à une situation paradoxale. Elles ont en effet bien souvent fini par annihiler la spécificité locale et l'unicité originelles des villes, et par homogénéiser l'identité de nombreuses villes de par le monde. L'identité d'une ville disparaît souvent lorsque l'on s'efforce de la présenter comme un endroit chic pour faire du shopping et se divertir. Seul les aspects du patrimoine qui sont considérés comme vendeurs à l'international sont mis en valeur (McGuirk, *et al.*, 1998).

Les grands projets de prestige du centre-ville, qui marient commerces, habitations, loisirs et entreprises, conduisent à la multiplication de « villes identiques », qui accueillent les employés, les touristes et les personnes qui viennent assister à des conférences dans un espace physique presque uniforme, aseptisé et ne portant plus aucune trace de la vie que l'on observe traditionnellement dans les rues (Boddy, 1992). Ainsi, la mise en valeur réussie du front d'eau de Baltimore a été imitée maintes fois dans différents pays et se retrouve quasiment dans toutes les villes pourvues d'un front d'eau susceptible d'être utilisé. Ainsi, il n'est pas un front d'eau qui n'ait pas son aquarium, ses promenades, ses zones récréatives et commerciales (« *festival market places* »), ses navires restaurés, ses entrepôts convertis, etc., ce qui aboutit à la situation paradoxale où n'importe quelle ville ressemble à n'importe quelle autre (Boyer, 1992).

De même, les musées ont joué un rôle moteur dans la politique culturelle. Ils sont devenus un élément tellement commun que, dans les années 80, il s'en ouvrait un tous les quinze jours en Grande-Bretagne (Griffiths, 1993). La quasi-totalité des grandes villes possédant des musées, ce type de politique a suscité une offre pléthorique d'endroits culturels, qui ne constituent plus de ce fait un facteur déterminant pour l'attrait de la ville.

Les politiques axées sur l'événementiel ont engendré des problèmes similaires. Selon le degré d'intégration de la politique culturelle dans le marketing territorial, on choisira des contenus culturels « moins risqués » et davantage orientés sur la consommation, marginalisant ainsi des activités culturelles autochtones.

Le marketing territorial avait à l'origine pour but de différencier une ville des autres sur le marché mondial. Cependant, l'entrepreneuralisme urbain qui vise un positionnement sur le marché mondial a souvent effacé l'identité locale et l'a remplacée par des images produites en série, au point qu'il est difficile de distinguer les nouveaux environnements physiques les uns des autres. Les urbanistes doivent de toute urgence intégrer la mondialisation et la localisation dans leurs stratégies de développement territorial, qu'il s'agisse de projets de prestige ou de clusters culturels, de manière qu'une combinaison unique des deux perspectives renforce le caractère distinctif et l'identité que possède déjà une ville. Ces efforts pourraient tirer parti d'une planification soigneuse intégrant, d'une part, une image visuelle d'environnements urbains attrayants et dynamiques et une amélioration de la qualité de vie et, d'autre part, l'identité locale ancrée dans les aspirations des habitants. L'expression physique des origines historiques d'une ville est déterminante si l'on veut que les habitants ressentent des affinités avec le nouveau paysage matérialisé par des projets de remise en valeur. Le soutien et la participation des habitants sont également importants et on ne peut les obtenir qu'en prêtant attention au patrimoine culturel et historique d'une

ville. Ce patrimoine n'a pas toujours occupé une place de choix dans les anciens projets de mise en valeur du centre-ville. Même lorsqu'ils intégraient des éléments historiques, ces derniers ne s'harmonisaient parfois pas avec l'histoire locale. Ainsi, des navires anciens sont venus agrémenter de nombreux projets de mise en valeur du font d'eau. Il convient de se montrer très soucieux du contexte historique local, car il constitue un ingrédient essentiel du nouveau paysage urbain.

L'intégration de la mondialisation et de la localisation requiert une approche novatrice qui identifie et mobilise les atouts et le potentiel cachés d'une ville. Les pionniers de l'entrepreneurialisme urbain ont fait preuve d'inventivité à cet égard. Ils ont activement recherché et expérimenté de nouveaux outils. Ils ont su détecter le potentiel caché et l'exploiter judicieusement comme un instrument stratégique. Malheureusement, les décideurs ont par la suite eu tendance à s'appuyer fortement sur quelques exemples de projets réussis pour en dégager des « bonnes pratiques ». Cette démarche s'est parfois traduite par des initiatives malencontreuses qui étaient destinées à développer des stratégies imaginatives qui s'attachent au contexte historique et aux atouts locaux que chaque ville possède.

Certains facteurs peuvent être responsables de cette situation. Premièrement, la forte orientation sur le marketing territorial a inévitablement tendance à favoriser les catégories de personnes que ces stratégies tentent d'attirer. Ainsi, le nouvel environnement sera conçu pour correspondre aux goûts stéréotypés des catégories de personnes ciblées par les décideurs dans leur marketing territorial : les cadres urbains hautement qualifiés qui travaillent dans le secteur du savoir. Par conséquent, de fortes similitudes se feront jour entre les localités.

Deuxièmement, le marketing des villes relève en grande partie des agents des autorités locales qui n'ont aucune formation spécialisée dans la publicité. Par conséquent, ces agents emploient souvent des méthodes génériques et répétitives (Holcomb, 1994). Il a également été souligné que le degré de liberté dont jouissent les fonctionnaires locaux, qui doivent respecter les meilleures pratiques, rechercher le meilleur rapport qualité/prix et s'acquitter de leurs obligations, est considérablement restreint. Lorsque ces politiques publiques ne sont pas soutenues par un leadership politique fort, les décideurs évitent de prendre des risques et n'osent pas s'écarter des réussites avérées, comme le modèle de Baltimore (Chatterton et Unsworth, 2004).

Troisièmement, les autorités locales, qui souffrent d'un manque chronique de financement, sont soumises à de fortes pressions visant à les inciter à maximiser les recettes issues de la cession de terrains. Du fait des restrictions budgétaires et de la dette publique, le rendement des

investissements l'emporte inmanquablement sur tous les autres aspects. On cherche par conséquent essentiellement à identifier les projets qui offriront la meilleure valeur commerciale. En raison de ce manque effectif d'appropriation par le public de l'espace physique servant à la revitalisation urbaine, tout ce que les autorités locales peuvent faire, c'est préciser ce qui sera acceptable sur le site du projet (Chatterton et Unsworth, 2004).

De même, les promoteurs immobiliers, qui entreprennent des projets de rénovation sur la base des prêts que leur accordent les banques et qui sont responsables devant leurs actionnaires, privilégient le rendement financier du site du projet qu'ils acquièrent généralement à un prix élevé à la suite d'un appel d'offres ouvert. C'est pourquoi il leur est très difficile d'accepter des plans de développement plus risqués. Ainsi, une grande banalisation s'observe parmi un certain nombre de projets, qui présentent généralement un ensemble analogue d'éléments architecturaux et de plans d'utilisation des sols. Ces impératifs financiers obligent les secteurs public et privé à donner la priorité à la prévisibilité, en faisant preuve de prudence.

Il découle de ces observations qu'il est nécessaire, pour surmonter ces difficultés et parvenir à des stratégies plus variées, que les décideurs aient la possibilité de prendre des risques calculés et d'adopter des approches novatrices. En politique publique, il ne saurait y avoir innovation sans le courage d'expérimenter.

2.2. Marché et population

Il convient maintenant de s'intéresser à la relation entre le marché et la population. L'approche entrepreneuriale de la régénération économique urbaine vise essentiellement à exploiter au maximum les forces du marché via des mesures telles que l'investissement privé, le marketing urbain, la déréglementation et les nouveaux mécanismes institutionnels (partenariats public-privé, agences de développement, etc.) En effet, les entreprises privées, qui ont des moyens financiers et des compétences managériales, occupent une place de plus en plus importante dans les projets stratégiques destinés à la promotion de la ville. Par conséquent, nombre de décideurs s'efforcent, à raison, de créer les meilleures conditions pour l'investissement privé. Le rôle de ce dernier doit progresser à l'avenir et les décideurs ont encore beaucoup à faire pour l'encourager.

Cependant, même si ces projets sont en principe tirés par le marché et engagés sur une initiative privée, leur réussite dépend encore beaucoup de l'investissement et de l'intervention des pouvoirs publics : mise à disposition de l'infrastructure de transport, acquisition et regroupement des terrains, subventions et incitations fiscales. C'est particulièrement manifeste dans la valorisation des fronts d'eau, dont l'accès local est souvent malcommode pour

des raisons historiques*. Par conséquent, des investissements massifs dans les transports sont nécessaires si l'on veut que ces endroits ne semblent plus isolés. Ainsi, l'essor de Canary Wharf, dans le quartier des docks de Londres, qui est devenu le deuxième pôle financier de la capitale britannique, a été facilité en partie, mais de manière déterminante, par le prolongement des lignes de métro et la modernisation de l'accès routier au centre de Londres. Par ailleurs, pour modifier l'utilisation des sols et passer d'un usage industriel à faible densité à un usage mixte (commercial et résidentiel) à plus forte densité, des investissements volumineux sont nécessaires afin de moderniser l'infrastructure de base, car la taille des blocs, la configuration et la largeur des rues, les points d'accès et la capacité des réseaux publics ne correspondent en effet plus aux nouvelles utilisations.

L'investissement public requis est souvent considérable et il est souvent motivé par le fait que les projets s'inscrivent dans des objectifs plus vastes. Par conséquent, les objectifs de la politique publique et les intérêts privés doivent être soigneusement coordonnés afin qu'ils bénéficient les uns des autres. Le partenariat public-privé constitue le cadre institutionnel de cette coordination. Cependant, on s'est parfois demandé si cette quête effrénée de capitaux privés à court terme ne risquait pas d'induire un basculement au profit des intérêts privés, comme cela se passe lorsque le succès des projets stratégiques est principalement jugé à l'aune de critères tels que les ratios d'endettement. On a l'impression que l'intérêt du public est négligé, que les précieux deniers publics sont dépensés à des fins privées et que le partenariat public-privé sert des intérêts privés.

Le problème est aggravé par la nature des stratégies d'investissement adoptées pour la régénération économique urbaine. Du point de vue des décideurs, l'investissement stratégique est essentiel pour mettre un terme au déclin et à l'érosion de la base économique. « Stratégique » signifie généralement que l'investissement se concentre sur des projets phares, tels que l'édification de projets immobiliers ambitieux dans le centre-ville, la construction de lieux culturels ou l'organisation d'événements de premier plan. Cette approche entrepreneuriale a été proposée au public avec la promesse d'une amélioration générale de la situation sociale, qui mettrait la population locale en phase avec les exigences d'une économie mondialisée. Elle repose sur le principe selon lequel la concentration stratégique de l'investissement finit par produire des effets en cascade (« *trickle-down effects* ») plus vastes.

Cependant, la concentration de précieuses ressources publiques sur une poignée de projets suscite souvent de vives critiques de la part de habitants

* Les anciennes installations portuaires étaient délibérément conçues pour être inaccessibles afin de décourager le vol et les trafics, ainsi que la circulation des véhicules (Gordon, 1996).

qui se sentent « exclus » du processus. L'emplacement des projets est généralement sélectionné sur la base du potentiel en tant que bien immobilier à usage commercial, et, par conséquent, situé en centre-ville. La population estime qu'il n'est pas juste que les deniers publics se concentrent sur des zones qui bénéficient déjà d'importants avantages économiques. Ces critiques sont alimentées par des exemples concrets : une fois réhabilités, ces endroits se retrouvent occupés par des citadins riches. Ainsi, à Francfort, dont les investissements spectaculaires dans la culture ont suscité l'intérêt des urbanistes, une opposition politique et sociale s'est faite jour, arguant que seules les « nouvelles classes moyennes urbaines » et les riches étrangers en profitaient, et non le « francfortois moyen », ce qui exacerbe les conflits sociaux (Friedrichs, et Dangshat, 1993). En réalité, contrairement aux investissements culturels de masse, le budget de la culture dans les quartiers y a été réduit en 1988.

Des critiques analogues ont été formulées à l'encontre de l'organisation d'événements internationaux d'envergure, de plus en plus considérée comme exorbitante par l'opinion publique. Ironiquement, plus les événements sont de grande ampleur, et plus ils offrent donc d'opportunités d'améliorer l'image de la ville, plus l'opposition du public est vive. Ainsi, certaines villes se sont heurtées à une forte hostilité de leurs habitants concernant l'organisation des Jeux olympiques. L'opinion publique s'interroge en effet sur le bien-fondé des investissements massifs pour les Jeux, alors que de graves problèmes sociaux, qui nécessitent aussi des fonds publics, restent irrésolus. La vive opposition de la population a parfois obligé les pouvoirs publics à revoir à la baisse les investissements prévus dans l'infrastructure, alors que ces investissements auraient permis de jeter les bases du développement à long terme de la ville. Les détracteurs évoquent également le risque lié à l'endettement à long terme qui résulte de l'organisation de ce type de manifestation.

Cette situation est particulièrement néfaste pour les projets stratégiques, car l'adhésion des habitants est essentielle si l'on veut que ces projets soient viables à long terme dans la société urbaine. Une forte opposition de la population locale empêche d'exploiter pleinement les opportunités offertes par ces projets, comme en attestent de nombreux exemples. Cependant, l'investissement public n'est pas nécessairement la source de tensions. Ainsi, ces projets stratégiques ne seraient pas perçus comme réalisés aux dépens de la population s'ils étaient financés à partir de ressources nouvelles et non à partir du budget existant alloué aux collectivités locales. Pour convaincre la population locale que ses intérêts et ses besoins sont correctement pris en compte et ressentir un sentiment d'appropriation vis-à-vis de ces projets, il est possible d'adopter les approches suivantes.

2.2.1. Un lien visible avec la qualité de vie

Premièrement, pour ressentir un sentiment d'appropriation vis-à-vis de ces projets, les habitants doivent percevoir un lien visible avec une amélioration de la qualité de leur vie quotidienne. Il faut donc changer d'approche et oublier l'idée, qui va de soi dans le marketing territorial traditionnel, selon laquelle l'attrait d'une ville doit s'apprécier du point de vue de personnes extérieures, qui en sont les cibles potentielles, pour se recentrer sur la notion que la qualité de vie des citoyens est au cœur de l'attrait de la ville (OCDE, 2005). L'approche antérieure donnait l'impression à la population locale que ses intérêts étaient négligés. Les stratégies doivent s'appuyer sur le principe selon lequel l'attrait de la ville est fondé dans la qualité de vie de ses habitants.

L'environnement physique est le résultat le plus visible de la régénération urbaine et a des conséquences significatives sur la vie des habitants. Son caractère inclusif et son ouverture forment la base de la vie sociale et culturelle de la ville. Il a également des répercussions économiques. Ainsi, des complexes culturels orientés sur la consommation peuvent contribuer à encourager et à promouvoir la production culturelle locale si cette dernière n'est pas exclue mais proposée à la consommation de manière volontariste dans ces lieux. Ces complexes peuvent montrer que consommation et production sont complémentaires et non contradictoires.

L'espace public joue un rôle crucial à cet égard. Il est l'expression physique de l'inclusion sur laquelle se fondent les approches stratégiques de la revitalisation urbaine. Il contribue non seulement à la cohésion sociale, en proposant un milieu pour la vie sociale des habitants, mais aide également la production culturelle locale à se manifester en proposant des lieux culturels accessibles aux artistes locaux qui ont du mal à approcher les hauts lieux de la culture du centre-ville. Il est largement reconnu que la vie culturelle animée de nombreuses villes européennes, comme Bruxelles, est soutenue par l'existence de vastes espaces publics ouverts dans le centre-ville.

Néanmoins, pour qu'ils stimulent véritablement la vie sociale et la créativité culturelle, ces espaces publics doivent être « ouverts ». L'apparition d'économies du loisir et la prédominance du consumérisme dans chaque aspect de la vie urbaine entraînent un phénomène de « privatisation de l'espace public » (McNeill et While, 2001). On peut observer ce phénomène dans de nombreux projets de remise en état où les lieux culturels et de divertissement ne sont accessibles qu'aux personnes dotées d'un revenu disponible conséquent. Il peut se manifester sous la forme de complexes commerciaux (« *managed shopping environments* ») et de conceptions territoriales défensives, qui excluent tous ceux qui ne constituent pas le public visé par le type de biens et de services proposés. Par conséquent, redonner à la

population un espace public, accessible, agréable et psychologiquement accueillant permet de contrer cette tendance.

2.2.2. *Processus inclusif*

Comme le secteur public, le secteur privé admet de plus en plus qu'obtenir le soutien des citoyens en les associant au processus de développement renforce la prévisibilité et la certitude des projets (OCDE, 2005). En fait, l'expérience montre que pour les décideurs qui optent pour l'approche entrepreneuriale, le plus difficile est souvent d'emporter l'adhésion et l'engagement des résidents à la stratégie qu'ils ont choisie. Or, ce soutien est crucial pour la viabilité à long terme des projets, et il est de plus en plus largement admis qu'une planification stratégique inclusive constitue une condition nécessaire, à défaut d'être toujours suffisante. Cette méthode inclusive confère en effet une légitimité démocratique aux stratégies élaborées, qui auront alors plus de chances de refléter et de coordonner les intérêts souvent contradictoires de la population. Elle ouvre en outre des possibilités non négligeables de concilier des intérêts divers et de résoudre des dilemmes grâce à une participation active et efficace. Les parties prenantes à ces processus ouverts peuvent considérer les stratégies ainsi élaborées comme le fruit de leur propre travail, plutôt que comme des concepts livrés clés-en-main par les hommes politiques et les fonctionnaires et qu'ils n'ont plus qu'à accepter.

Le partenariat public-privé est depuis longtemps un instrument privilégié de la gouvernance urbaine entrepreneuriale. Même s'il réunit dans bien des cas des intérêts très divers, il est rare que ce partenariat sorte du cercle des entreprises locales pour s'étendre à la population et à la société civile. Certes, la diffusion de l'information au grand public devient une pratique assez courante, mais il est encore rare que ce dernier participe à la planification et à la mise en œuvre.

Pour expliquer cette situation, certains affirment qu'il est difficile d'associer les habitants à la planification stratégique, car les intérêts des populations locales vont rarement au-delà des limites de leur quartier. En raison de la forte propension des résidents à protéger le statu quo, il est souvent très malaisé d'envisager de manière stratégique comment exploiter le potentiel économique de la zone pour le bénéfice de tous. Afin de surmonter ces difficultés, les collectivités locales doivent se doter de la capacité d'engager une réflexion stratégique. Des processus participatifs et inclusifs peuvent y contribuer en donnant aux résidents l'occasion de prendre connaissance du point de vue des décideurs, et de participer à des débats durant le processus de planification stratégique. Une telle exposition peut permettre aux résidents de mieux comprendre les problèmes auxquels se

heurte leur ville et renforcer leurs capacités de réflexion stratégique, au-delà de leurs intérêts locaux.

La représentation locale pose également des difficultés. Pendant des décennies, les exemples de projets dans lesquels la population a participé directement à la régénération du tissu urbain se sont multipliés. Le cas de Coin Street, à Londres, au Royaume-Uni, en constitue une illustration parfaite : c'est le projet élaboré par la population qui a fini par être adopté. Cependant, dans d'autres exemples, le cadre institutionnel créé spontanément par les résidents ne garantit pas toujours une vraie représentation locale. Une action déterminée de la part de la population est souvent le fait de quartiers socialement et ethniquement homogènes, ce qui comporte le risque d'exclure les catégories vulnérables et marginalisées (Deakin et Edwards, 1993). Il est aussi toujours possible que la représentation locale soit détournée par des groupes de pression dont les priorités ne reflètent pas forcément celles de la population. Il est donc essentiel que le cadre institutionnel représente fidèlement les intérêts de la population.

De plus, même lorsque l'importance d'associer un large éventail de parties prenantes dès la phase de conception est reconnue, d'autres écueils peuvent surgir. Ainsi, si l'on s'empresse de parvenir à un consensus avec le soutien de nombreuses parties prenantes, il arrive qu'*in fine*, la vision stratégique se borne à une succession d'objectifs prudents qui ne contrarient pas les intérêts en place et qui reflètent le plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire qui se résume à une liste de projets et à un mécanisme institutionnel (Griffiths, 1995). Cependant, une stratégie qui ne définit pas clairement le contenu de l'image qu'elle cherche à élaborer pour la ville ne constitue pas non plus une stratégie. On court ce risque lorsque le mécanisme institutionnel destiné à associer un large éventail de parties prenantes est éloigné de tout pouvoir effectif, public ou privé, et lorsqu'il n'existe aucun leadership efficace, disposant des capacités institutionnelles adéquates (Griffiths, 1995).

2.2.3. Des informations d'investissement pour la transparence des marchés

On ne peut ménager un équilibre entre les intérêts publics et privés que lorsque les deux parties peuvent travailler sur un pied d'égalité, et si la situation avantage l'un des deux, il convient de rétablir l'équilibre. C'est habituellement le cas lorsque les autorités locales sont relativement mal placées dans un partenariat public-privé parce que les investisseurs extérieurs ne témoignent pas d'un grand intérêt, supposant que le retour sur investissement dans cette zone serait décevant. Si une telle hypothèse ne reflète pas vraiment la réalité, il s'agit d'un dysfonctionnement du marché auquel on peut remédier par l'information.

L'investissement immobilier est une activité intrinsèquement risquée, et la forte propension des investisseurs à réduire le risque au minimum les pousse à privilégier des zones très restreintes dans un nombre limité de villes dans le monde. Le fait que les informations d'investissement soient davantage disponibles dans ces villes, et inversement, l'absence de telles informations dans les zones moins favorisées, exacerbe cette tendance. Une diffusion des informations d'investissement pourrait donc contribuer à sensibiliser les investisseurs extérieurs aux opportunités existantes, à condition que ces derniers disposent d'un dossier statistique objectif pour trancher. Ainsi, au Royaume-Uni, les pouvoirs publics, en collaboration avec le secteur privé, ont élaboré une comparaison statistique montrant que l'investissement immobilier en centre-ville peut se révéler plus rentable que la moyenne (OCDE, 2005). Une telle approche n'est pas dénuée de conséquences pour la conduite de la promotion d'une ville, car les informations objectives qui sont diffusées ne reçoivent pas forcément l'attention qu'elles méritent. Les descriptions et les images attrayantes jouent un grand rôle dans la promotion d'une ville. Cependant, les décisions d'investissement raisonnables s'appuient beaucoup plus sur des données objectives. Ces informations servent de socle à un fonctionnement optimal des marchés et contribuent également à renforcer la position de négociation de la population.

2.3. Objectifs à long et court terme

On n'accorde pas le même poids aux objectifs à long et à court terme. Si l'on conçoit la revitalisation économique comme un processus de restructuration des économies locales visant à leur apporter un fort avantage compétitif dans l'environnement économique mondial, il convient de s'attaquer aux questions structurelles dans les économies locales. Cependant, l'urgence des problèmes sociaux et économiques que pose la désindustrialisation contraint inévitablement les décideurs à cibler les résultats visibles à court terme. La part et l'importance croissantes des financements privés dans les projets de revitalisation urbaine, qui ont absolument besoin de prévisibilité, aboutit aussi à exiger un retour sur investissement dans un délai précis. Cette priorité donnée au court terme transparaît tout particulièrement dans l'aménagement du territoire qui résulte des travaux de rénovation, et où la consommation urbaine tient une place prédominante.

Les objectifs à long et court terme ne s'excluent pas forcément les uns les autres, mais sont habituellement étroitement liés dans la planification stratégique. On anticipe que les effets économiques à long terme suivront l'impact à court terme sous la forme d'effets de « cascade » (« *trickle-down* ») ou de « retombées » (« *spill-over* »). On estime que la priorité au court terme est nécessaire pour produire une masse critique, qui amorce à son tour un processus de restructuration économique à long terme, qui s'autoalimente.

Certes, les stratégies entrepreneuriales d'encouragement de la croissance facilitent la revitalisation de l'environnement bâti de nombreux centres-ville, et ont contribué à la création de nouvelles images et au redressement économique d'anciennes cités industrielles. Cependant, les preuves empiriques issues d'études réalisées dans plusieurs villes aux États-Unis et en Europe occidentale indiquent régulièrement que ces stratégies ne sont pas à la hauteur de leurs promesses lorsqu'il s'agit de leur efficacité à répondre aux problèmes de longue date des populations urbaines (Leitner et Sheppard, 1998). Dans les pires cas, on a affirmé que cette approche stratégique de la régénération urbaine aggrave les clivages sociaux en créant effectivement une ville à deux vitesses, avec d'un côté les nantis, et de l'autre les catégories défavorisées, qui n'ont pas grand-chose à gagner, voire rien, de ce processus (Jones, 1998). Les espaces nouvellement gentrifiés se trouvent à quelques centaines de mètres à peine des quartiers les plus démunis du centre-ville, caractérisés par une dépendance chronique, la pauvreté et l'agitation sociale (Hall et Hubbard, 1998).

Malgré la réussite perçue des projets immobiliers de prestige pour la revitalisation des centres-ville, certains éléments plus anodins laissent à penser que ces stratégies n'attirent guère d'investissements étrangers et n'exercent pas d'effet sensible sur la création d'emplois. Ainsi, bien que de nombreux rapports citent Pittsburgh comme un exemple du succès de l'urbanisme entrepreneurial, car cette ville a su largement redorer son image, se revitaliser et restructurer son tissu économique, elle ne s'en classait pas moins au deuxième rang pour le taux de pauvreté de sa population noire (36.2 pour cent) en 1990, et au sixième pour le taux de chômage des hommes (12.1 pour cent) en 1993 dans le classement des vingt plus grandes agglomérations des États-Unis (Leitner et Sheppard, 1998).

Les données empiriques attestant de retombées ne sont pas très convaincantes. Même si, dans les cas positifs, l'amélioration de l'image de la ville se traduit par un accroissement du nombre de touristes et de la demande de services y afférents, ces stratégies sont très tournées vers la consommation, si bien que leurs effets économiques ne se font guère sentir au-delà des activités de services directement liées au tourisme. Les emplois créés ne sont souvent pas du niveau requis pour diversifier et moderniser les structures économiques locales. Par exemple, selon une évaluation de l'impact des stratégies entrepreneuriales à Birmingham, si ces stratégies ont bien permis de créer un nombre limité d'emplois via un programme immobilier de prestige, ces emplois correspondaient pour l'essentiel à des postes mal rémunérés ou à temps partiel dans le secteur des services (Hall et Hubbard, 1998). Même la hausse du nombre de visiteurs risque de ne pas se confirmer une fois que l'effet de nouveauté sera dissipé. Ce problème est particulièrement manifeste dans les stratégies visant à accueillir des grands

événements ponctuels au lieu de miser sur la régularité. Dans de tels cas, les conséquences sur la restructuration de l'économie locale dans son ensemble sont plutôt restreintes.

Il serait donc juste d'affirmer que la théorie de l'effet de cascade semble reposer non pas tant sur des faits empiriques que sur la conviction bien ancrée que tout le monde aurait à gagner du renforcement de l'économie d'une ville. Cependant, jusqu'ici, les urbanistes ne parviennent pas très bien à traduire l'impact à court terme de leur approche stratégique en résultats à long terme qui remédient aux problèmes urbains de longue date. Il devient de plus en plus évident que l'effet de cascade ne s'auto-alimente pas autant que les décideurs ne le souhaiteraient. Il convient donc de déployer des efforts pour que la restructuration économique à long terme s'enchaîne dans le sillage des effets à court terme.

Il faut s'interroger sur ce manque d'attention portée aux programmes à long terme de renforcement des capacités économiques locales, telles que l'éducation et la formation, le relèvement du niveau technologique des activités économiques et l'investissement dans l'infrastructure de base. Ainsi, l'absence relative de stratégies-relais pour la régénération urbaine est l'un des problèmes soulevés par la Commission de l'emploi de la Chambre des Communes au Royaume-Uni à propos de la London Docklands Development Corporation (LDDC). Tout en reconnaissant les réalisations matérielles, la commission a estimé que « la LDDC devrait d'emblée chercher le juste équilibre entre le développement physique des zones et les besoins sociaux, notamment, de la population qui y vit ». La LDDC n'a guère prêté attention au logement et à l'infrastructure sociale (HCEC, 1988). Des observations analogues ont été formulées concernant le projet australien Honeysuckle Development, à Newcastle, en Nouvelle-Galles du Sud. Tandis que l'on a essentiellement compté sur un effet de cascade pour la redistribution des bienfaits résultant de la reconstruction du centre-ville de Newcastle, personne n'a jugé utile d'adapter la base de compétences héritée de l'histoire industrielle de la ville aux nouveaux emplois qui allaient être créés dans les services et l'administration, les zones commerciales et récréatives et les complexes de loisirs et de divertissement prévus dans le projet (McGuirk et al., 1998).

Ces conditions préalables sont indispensables pour que les acteurs locaux puissent exploiter pleinement les opportunités économiques créées par les projets stratégiques. Les travaux universitaires montrent que lorsque les compétences et la qualité des produits locaux laissent à désirer, les effets de polarisation amont et aval ont du mal à se concrétiser. L'impact économique exercé dans un premier temps par les projets stratégiques ne peut déboucher sur des effets plus vastes et plus durables que lorsque les conditions sociales et économiques requises sont remplies. Les décideurs se sont peut-être trop

attachés aux objectifs de promotion de la ville, au détriment de l'intégration des problèmes plus larges dans la politique de régénération urbaine.

Lorsque ce recentrage de l'intérêt des décideurs sur les résultats à court terme, au détriment des programmes de renforcement des capacités à long terme, est suivi par un mouvement analogue des deniers publics, qui privilégient aussi la promotion à brève échéance, comme cela s'est produit à Birmingham (encadré 2.4), les effets préjudiciables à la compétitivité à long terme de la ville ne sont pas négligeables. Ces situations résultent souvent des pertes financières essuyées par les projets entrepreneuriaux. C'est le cas des jeux étudiants (*Student Games*) organisés à Sheffield en 1991, qui ont écrasé la population locale d'une lourde dette à long terme à financer par les taxes locales. De même, à Atlanta, l'Omni Centre, complexe polyvalent réunissant installations sportives, bureaux et infrastructure hôtelière, a bénéficié d'un financement massif de l'État mais s'est révélé l'un des pires ratages immobiliers de l'histoire (Rutheiser, 1996). On pourrait trouver de multiples cas analogues dans d'autres pays. En réalité, nombre des projets destinés à redorer le blason d'une ville, qui étaient censés être rentables, ont fini par enregistrer un déficit (Hall et Hubbard, 1998). Ce risque est inhérent aux projets de développement fondés sur l'immobilier, qui sont intrinsèquement spéculatifs en raison de la volatilité de ce marché. Il faut se demander s'il est judicieux de prendre un tel risque s'il suppose en contrepartie de grever lourdement les budgets des programmes de renforcement des capacités économiques locales à long terme.

Les décideurs doivent éviter l'écueil qui consiste à privilégier les résultats à court terme, au détriment des capacités économiques à long terme. Une économie locale compétitive passe impérativement par un renforcement des atouts fondamentaux à long terme. Les environnements séduisants créés par les projets prestigieux peuvent y contribuer, mais, comme l'indique Turok (1992), une approche ciblant une seule catégorie de population n'y parviendra pas.

Une autre approche résulte d'une réflexion plus fondamentale sur la planification stratégique. Même si une ville n'est pas en mesure d'attirer à court terme des capitaux internationaux mobiles, elle n'en possède pas moins souvent des secteurs qui bénéficient d'un avantage concurrentiel dans certains domaines, et qui peuvent croître et prospérer. Cependant, dans certains cas, les décideurs n'accordent ni une attention ni des moyens suffisants à ces secteurs, car ils sont trop préoccupés par les objectifs de promotion de la ville, considérés comme relevant de l'urgence en raison de l'ampleur même du déclin industriel rapide, et qui éclipsent des approches plus raisonnables. Cette hâte à trouver des solutions rapides est compréhensible, mais ignorer les atouts locaux peut coûter cher en fin de compte.

Encadré 2.4. Réorientation du budget : le cas de Birmingham

À Birmingham, une stratégie favorable à la croissance (et, en particulier, les investissements dans les projets de prestige) s'est révélée bénéfique à plusieurs égards : création d'une nouvelle image dynamique, transformation physique du centre-ville, création d'un nombre non négligeable d'emplois nouveaux et afflux des investissements privés, dont la ville manquait jusqu'alors cruellement.

Cependant, certains affirment aussi que la stratégie adoptée par la municipalité a soustrait des ressources au budget, déjà maigre, consacré aux services essentiels, tels que l'éducation et le logement, ce qui a touché en particulier les populations les plus défavorisées de la ville, sans apporter en contrepartie grand-chose aux quartiers et aux habitants pauvres.

On estime que Birmingham a perdu 599 millions GBP d'aides de l'État britannique entre 1981 et 1990. Compte tenu de cette réduction considérable des subventions pour les dépenses des autorités locales, les investissements financiers non négligeables réalisés par la municipalité de Birmingham dans les projets de prestige se sont traduits par des contractions importantes des moyens publics alloués aux services de base, dont les catégories défavorisées sont particulièrement tributaires. Ainsi, deux projets de prestige, l'International Convention Centre (ICC) et le National Indoor Arena (NIA), ont totalisé 18 % des dépenses d'investissement de la ville de Birmingham (soit 228 millions GBP) sur la période 1986/87-1991/92.

C'est le budget de l'éducation qui a le plus pâti des activités promotionnelles de la ville et des déficits d'exploitation de l'ICC et du NIA. Entre 1991/92 et 1995/96, l'ICC et le NIA ont accumulé un déficit d'exploitation de 146 millions GBP, qui a été creusé par les dépenses excessives occasionnées par des événements artistiques de prestige, le Birmingham Super Prix et la candidature aux Jeux olympiques de 1992.

En raison de ces dépenses publiques, entre 1988 et 1993, le budget municipal consacré à l'éducation a systématiquement été inférieur au niveau recommandé par les autorités centrales, et en 1990/91, les 46 millions GBP de recettes non dépensées pour l'éducation ont représenté près de la moitié de la part du budget national de l'éducation non dépensée. Les dépenses d'investissement de la municipalité ont également reculé de 60 % pendant la construction des projets de prestige.

Les dépenses pour le logement ont, elles aussi, pâti de ces stratégies. Sur la période 1986/87-1991/92, la ville a dépensé 123 millions GBP de moins que la moyenne des autorités locales en Angleterre. Ce repli des dépenses est intervenu malgré une facture en souffrance de 1.3 milliard GBP pour les travaux de réparation des logements sociaux et l'existence de 81 251 logements impropres à l'habitation.

Source : Loftman, P. et B. Nevin (1996), « Going for Growth: Prestige Projects in Three British Cities », *Urban Studies*, vol. 33, pp. 991-1019.

Sachant que les capitaux internationaux mobiles se cantonnent à un petit nombre de villes, il n'est pas évident qu'un nouvel élan puisse être facilement insufflé à la croissance depuis l'extérieur. Dans le pire des cas, une telle opération ne fait que produire diverses perturbations dans la région dans laquelle se situe la ville, mais ne produit aucun effet bénéfique perceptible sur l'économie régionale dans son ensemble. Lorsque la ville n'a aucune visibilité sur le marché mondial, le succès économique passant par les secteurs locaux constitue une étape importante vers une reconnaissance plus large de ses attraits pour les entreprises. Selon certaines études empiriques, l'agglomération d'entreprises locales joue un rôle crucial en amorçant un processus qui s'autoalimente, caractéristique de bien des points de croissance spontanée (Torisu, 1986). Comme nous l'avons déjà indiqué, le renforcement des secteurs locaux permet aussi d'assimiler intégralement les effets économiques produits par l'investissement étranger, le cas échéant, et de les répartir entre les économies locales. Il ne s'agit pas de choisir entre secteurs exogènes et indigènes, mais d'intégrer ces deux composantes dans des stratégies à long terme, afin de donner lieu à un processus qui s'autoalimente : les secteurs locaux contribuent à rehausser la visibilité de la ville sur le marché, et les secteurs exogènes aident, eux, à renforcer la compétitivité des secteurs locaux.

2.4. Concurrence et coopération

Il convient également d'éviter l'écueil de la « foi aveugle » dans les forces du marché, qui part du principe qu'une fois qu'un bien est disponible pour un projet de promotion immobilière, les services financiers et aux entreprises saisiront l'opportunité. Comme l'indique McGuirk *et al.* (1998), les perspectives à ce sujet ne sont pas toujours prometteuses. Dans les circonstances actuelles, où la concurrence entre les villes pour attirer les investissements s'intensifie, les villes étant de plus en plus nombreuses à rivaliser pour offrir des incitations à l'investissement, la stratégie consistant à surenchérir et à miser gros afin de placer une ville sur le marché mondial peut parfois se révéler malencontreuse. Les incitations économiques sont d'autant moins décisives pour les investisseurs extérieurs que toutes les villes, à l'échelle nationale et internationale, proposent les mêmes. Une telle uniformité des incitations, conjuguée aux paysages standardisés produits par les schémas d'occupation des sols standardisés résultant de beaucoup de projets immobiliers de prestige, annihilerait tous les avantages du marketing territorial s'appuyant sur ces projets.

Qui plus est, dans un tel mouvement de surenchère, les avantages nets s'amoindrissent non seulement pour les villes en particulier, mais pour le système dans son ensemble. Les villes qui se lancent dans ces stratégies se retrouvent souvent captives sur un marché d'acheteurs, sur lequel les entreprises peuvent monter les villes les unes contre les autres et exiger des

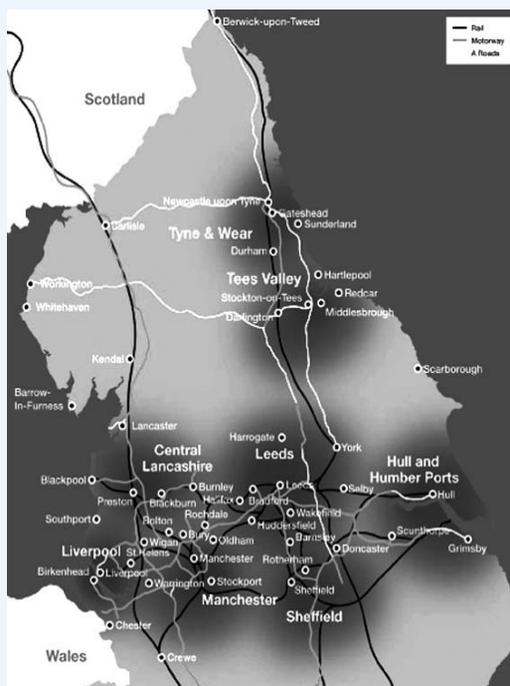
subventions toujours plus généreuses. Il est largement admis que cette pratique a donné lieu à une course effrénée entre plusieurs villes américaines. Ainsi, en 1994, la ville d'Amarillo, au Texas, a envoyé à 1 300 entreprises américaine un chèque représentant 8 millions USD, à encaisser si l'entreprise s'engageait à créer au moins 700 nouveaux emplois à Amarillo. La même année, St-Louis, dans le Missouri, a cherché à attirer une équipe professionnelle de football américain, ce qui a coûté 720 millions USD aux contribuables locaux et à l'État, d'après les estimations (Leitner et Sheppard, 1998). Selon une étude comparative récente des incitations offertes par les villes américaines, il arrive que les coûts engagés pour séduire les investisseurs soient supérieurs aux avantages qu'en retirent les villes économiquement défavorisées : cette étude a en effet démontré que les villes touchées par un fort taux de chômage ont tendance à offrir des incitations plus importantes aux investisseurs potentiels, mais n'en rehaussent pour autant pas leur attrait par rapport aux villes où le taux de chômage est moindre (Fisher et Peters, 1996). Ainsi, cette tendance à la surenchère peut conforter la pratique générale consistant à canaliser les fonds publics sur les résultats à court terme au détriment des investissements à plus long terme dans le renforcement des capacités économiques de la ville.

La création d'un marché d'acheteurs peut produire des effets délétères sur une région dans son ensemble : même lorsque ces incitations attirent des investisseurs, on a observé que les entreprises qui s'installent dans les centres-ville rénovés étaient en fait souvent domiciliées jusqu'alors à proximité et opéraient donc dans le même bassin d'emplois, ce qui n'améliore pas le taux de chômage global de la ville. Ainsi, à Glasgow, ce sont des entreprises et des administrations existantes qui se sont installées dans la majeure partie des nouvelles superficies construites, et la ville n'est guère parvenue à attirer des fonctions administratives de haut niveau ou des sièges sociaux (Turok, 1992). Même lorsque l'espace est investi par des entités opérant sur des territoires plus lointains, il n'est pas rare qu'il s'agisse de zones encore plus défavorisées. Ainsi, on a observé qu'au Royaume-Uni, 60 % des relocalisations longues distances vers les *Enterprise Zones* étaient le fait d'entités provenant de zones affichant un taux de chômage correspondant à la moyenne, voire supérieur (Turok, 1992). Même si cette concentration initiale d'entreprises opérant une relocalisation intra-régionale se justifie par la nécessité de former une masse critique, comme dans le cas des effets de retombées, il reste encore à prouver que la région au sens plus large bénéficiera du processus. Cependant, comme le note Turok (1992), avec les approches fondées sur un champ d'action géographique limité, il est difficile de déployer un développement coordonné à l'échelle de l'agglomération ou de la région, ce qui confirme clairement l'impératif d'une coordination et d'une coopération à plus grande échelle. Et si une telle politique est déjà en place, il convient de l'encourager davantage (encadré 2.5).

Encadré 2.5. **The Northern Way**

Au Royaume-Uni, *The Northern Way* est une approche destinée à rehausser l'attrait exercé par les villes/les régions du Nord. Elle a permis d'identifier les priorités communes dans tout le nord de l'Angleterre, les forces et les faiblesses partagées par ces régions du nord du pays, ainsi que les domaines dans lesquels une collaboration peut ajouter de la valeur aux activités exercées dans chaque région. Cette orientation stratégique est formulée par le *Northern Way Steering Group*, et comprend des stratégies à long terme associant des objectifs économiques, environnementaux et sociaux pour le nord de l'Angleterre, en collaboration avec les pouvoirs publics et les acteurs régionaux. Le *Steering Group* (comité directeur) a récemment rendu publique une stratégie de croissance visant à repérer les domaines potentiels de coopération entre les trois agences de développement régionales (Yorkshire Forward, One NorthEast et la Northwest Regional Development Agency), les autorités locales, les assemblées régionales, des partenariats public-privé et les *Learning and Skills Councils*, entre autres.

Via un large éventail de priorités et de projets, *The Northern Way* cherche à établir un lien entre la compétitivité et l'attrait des villes, d'une part, et les mesures d'intégration sociale, d'autre part. Voici certaines de ses grandes priorités : augmenter l'emploi, renforcer le savoir, promouvoir l'entrepreneuriat, attirer une plus grande part des échanges mondiaux grâce aux clusters, veiller à ce que la population active soit suffisamment qualifiée pour répondre aux besoins des employeurs, améliorer l'accès aux aéroports et aux installations portuaires maritimes, moderniser les transports en commun, créer des collectivités durables et vanter les attraits du nord de l'Angleterre au reste du monde.



Source : The Northern Way,

La concurrence territoriale s'exerçant sur une superficie restreinte ne produit pas forcément d'effets positifs d'ensemble, et entraîne souvent une concurrence pour la relocalisation d'entreprises se trouvant déjà dans l'agglomération/région. Il convient de surmonter ce piège en créant un cadre de coopération entre villes appartenant à la même zone économique, qui permet aussi aux organismes publics d'agir au-delà des frontières de la commune. Une telle approche collective requiert de mieux coordonner les organismes publics participants, à la fois verticalement et horizontalement, ce qui constitue un thème récurrent de la gouvernance urbaine. Beaucoup de progrès sont faits dans ce domaine, mais il est encore largement possible d'innover.

Conclusions : les écueils de la méthode entrepreneuriale

Les méthodes entrepreneuriales de régénération urbaine ont ouvert une nouvelle dimension dans l'urbanisme en lui apportant des contributions importantes. Une grande partie des innovations résultent de l'application de la méthode de planification stratégique des entreprises à la planification publique, et de l'identification et de l'exploitation du potentiel de certains instruments qui ne faisaient pas initialement partie du portefeuille de la politique d'urbanisme. Des moyens ont été stratégiquement alloués au développement territorial afin de maximiser les effets positifs de la promotion des villes et de la politique de marque. Des alliances stratégiques ont été formées entre les secteurs public et privé, et les entreprises ont souvent joué un rôle clé dans ce processus.

À l'ère de l'intégration mondiale des économies et des marchés et de l'intensification sans fin de la concurrence entre villes et entre régions pour l'investissement étranger et les talents, ces dernières décennies, la stratégie entrepreneuriale est devenue une composante essentielle de la politique de développement territorial urbain, et le restera à l'avenir. Il est désormais largement admis que la capacité d'une ville à négocier ce virage sera déterminante pour sa compétitivité sur le marché mondial.

Cependant, l'expérience des dernières décennies dans les pays de l'OCDE montre également que cette approche comporte certains écueils qu'il convient d'éviter si l'on vise l'efficacité à long terme. Tout d'abord, la reproduction en série d'une poignée d'exemples de réussite conduit à faire disparaître les spécificités locales et le caractère de notre environnement bâti. Elle uniformise aussi les approches de régénération urbaine sur toute la planète, indépendamment des conditions locales et du contexte historique. Or, pour attirer des investisseurs et des talents, il faut de plus en plus mettre en valeur les traits distinctifs sociaux, physiques et culturels d'un territoire. Le marketing territorial visait initialement à différencier une ville des autres en

tirant parti de ses atouts et de son environnement bâti uniques. La nouvelle identité « locale » qui résulte de ce marketing a toutefois souvent du mal à se démarquer d'une masse d'autres lieux de loisirs/de front d'eau similaires, et n'a rien à offrir d'exceptionnel au territoire, à l'heure où l'on considère que ce dernier retrouve une nouvelle importance. C'est notamment le cas lorsque les projets retenus supposent de sacrifier les particularités de l'économie et de la culture locale afin de reproduire un paysage post-moderne anonyme (Short, 1989).

Les projets immobiliers de prestige et autres approches entrepreneuriales ont initialement été conçus pour apporter une touche personnelle à une ville, afin de lui conférer un attrait particulier sur le marché mondial, qui devient de plus en plus homogène. Toutefois, les méthodes entrepreneuriales exacerbent l'uniformisation induite par la mondialisation au lieu de la faire disparaître, ce qui sape l'efficacité des stratégies de marketing territorial, qui requièrent souvent des investissements publics massifs. Cette situation paradoxale fait aussi planer un doute sur la stratégie qui consiste à organiser le développement en imitant ce qui a déjà été fait ailleurs avec plus de succès, et met en lumière l'importance d'adopter des initiatives locales plus authentiques pour ancrer l'identité locale dans les ressources sociales, environnementales, économiques et culturelles, qui sont les atouts uniques d'une ville.

Plus fondamentalement, se forger une identité locale capable de séduire les investisseurs et les chefs d'entreprises nécessite de déployer des efforts à long terme afin de renforcer les atouts locaux tels que le climat d'affaires et un niveau d'instruction et de compétences élevé. Cet argument conduit à évoquer le deuxième écueil de la gestion entrepreneuriale de l'aménagement urbain : la priorité donnée au court terme, c'est-à-dire la volonté d'obtenir des résultats rapides en se contentant d'attirer des éléments extérieurs au détriment des approches de long terme susceptibles de renforcer les fondamentaux économiques de la ville par l'amélioration de l'éducation, de la formation professionnelle et du logement, ainsi que par la consolidation de la base technologique des activités économiques.

Les autorités locales sont nombreuses à augmenter leur budget de promotion de leur ville (Savitch et Kantor, 1995), dans le cadre d'une approche entrepreneuriale. Toutefois, l'attention excessive accordée aux aspects réducteurs, tels que l'attrait physique d'une ville post-industrielle, incarné par ses projets immobiliers prestigieux en centre-ville, ont parfois obscurci l'importance de renforcer les capacités de l'économie locale à long terme. Lorsque le déficit opérationnel de ces projets accentue les limites budgétaires qui pèsent sur les programmes consacrés à l'éducation, à la formation professionnelle et au développement technologique des entreprises locales,

les effets néfastes sur l'économie locale se perpétuent. Une telle situation va totalement à l'encontre des objectifs initiaux de régénération économique.

La négligence des objectifs de long terme pourrait aboutir au dualisme entre image et réalité, qui attire les foudres des critiques de la promotion territoriale. Dans une telle situation, les stratégies de promotion peuvent s'apparenter à des « masques de carnaval » qui donnent l'impression d'une régénération et d'une vie animée dans les villes, mais qui, en réalité, ne font rien pour remédier aux problèmes sous-jacents qui avaient motivé ces programmes (Harvey, 1988). Cet écueil peut être évité si les décideurs gardent toujours à l'esprit les perspectives à long terme dans leur politique d'urbanisme.

Enfin, la viabilité et l'efficacité à long terme des approches stratégiques sont tributaires du degré d'adhésion des résidents locaux aux objectifs des décideurs. Or, les mesures de promotion territoriale cherchent surtout à attirer les éléments extérieurs, ce qui peut déplaire à ces résidents. Les stratégies de promotion territoriale véhiculent une image qui semble souvent cibler des cadres urbains aisés. La réorganisation de l'occupation des sols qui résulte des projets immobiliers de prestige paraît souvent prévue pour ne séduire et ne satisfaire que cette catégorie de population. Dans ce cas, les résidents ont du mal à faire le lien entre ces approches stratégiques et leur qualité de vie.

Afin d'obtenir l'adhésion des résidents, qui est essentielle pour une mise en œuvre durable des programmes stratégiques, il est tout d'abord impératif de leur expliquer clairement que ces stratégies partent du principe que le relèvement de la qualité de la vie des habitants forme le cœur de l'attrait d'une ville. Ensuite, il convient de renforcer la capacité des résidents à engager des réflexions stratégiques. Les habitants doivent être en mesure d'envisager de manière stratégique les enjeux économiques de leur ville, et il est donc essentiel qu'ils puissent acquérir cette capacité. Il faut pour cela organiser des processus de planification stratégique inclusifs, ouverts à un large éventail de participants. Il est essentiel pour ce faire d'instaurer un cadre institutionnel dans lequel les intérêts de la population soient véritablement représentés. Il est également impératif d'améliorer les compétences de communication des fonctionnaires, afin qu'ils puissent interagir avec un vaste public.

Chapitre 3

Politiques de la construction et du logement : L'approche axée sur le marché

Ce chapitre présente les politiques de construction et de logement qui sont orientées sur les mécanismes du marché, tendance prédominante depuis peu. Il analyse les réformes qui réorientent la réglementation et le zonage vers des systèmes reposant sur la performance et non plus sur des spécifications, afin d'encourager l'innovation privée, ainsi que les outils d'information et la privatisation du logement social. En outre, ce chapitre montre comment ces politiques pourraient permettre une réalisation plus efficace des objectifs publics, non seulement en suivant le marché, mais également en interagissant avec lui.

Introduction

Depuis quelques décennies, le recours aux mécanismes de marché constitue l'une des orientations les plus importantes des politiques de construction et de logement. Parmi les objectifs premiers de ces politiques figure le bon fonctionnement du marché, car c'est principalement là que s'opèrent les transactions sur les biens immobiliers. Comme pour le logement, durant les années 80 et 1990, l'État, dans de nombreux pays, s'est souvent retiré de programmes publics ambitieux qui imposaient des subventions massives et non tenables sur la durée, et a de plus en plus opté pour des dispositifs s'appuyant sur le marché plutôt que sur la production directe, essentiellement dans un contexte de réduction des dépenses publiques.

Cette tendance à privilégier les mécanismes du marché pour la construction et le logement s'exprime à travers différentes mesures, telles que la privatisation, la réforme de la réglementation et la promotion des outils d'information. On peut globalement la considérer comme un désengagement de l'État en tant que producteur direct ou instance de contrôle, au profit d'une fonction nouvelle : faciliter et encourager les opérations de construction et de logement par l'entreprise privée, via le jeu du marché, afin de permettre la réalisation de certains objectifs, tout en réduisant le soutien public et en accroissant l'indépendance du secteur de la construction et du logement.

Bien que ces mesures aient permis de concrétiser certains objectifs initiaux (ou, du moins, aient été conçues à cet effet), elles ont parfois eu des conséquences inattendues, auxquelles on n'a pu aisément remédier avec les anciennes politiques ni avec les politiques actuelles axées sur le marché ; dans d'autres cas, elles n'ont pas été aussi efficaces que prévu. Ce chapitre entend préciser comment les approches ont évolué – reflétant la tendance à favoriser les mécanismes du marché – et continuent d'évoluer dans une direction plus souhaitable, selon trois axes : 1) la réforme de la réglementation, destinée à accroître la flexibilité de la planification et des dispositions relatives à la construction, 2) l'encouragement de l'utilisation des outils d'information, afin de dynamiser le marché du logement, et 3) la privatisation et la décentralisation de la politique du logement social.

1. Examen des politiques

1.1. Réforme de la réglementation au profit d'une flexibilité accrue

Nombre de pays ont élaboré et mettent en œuvre différentes formes de réglementation visant à limiter les sources d'inefficience du marché, telles que les externalités et l'asymétrie de l'information, qui sont susceptibles d'entraîner des dysfonctionnements. Ainsi, étant donné que les acquéreurs ne peuvent pas facilement évaluer la qualité des immeubles (en raison d'une asymétrie de l'information), une réglementation de la construction est nécessaire pour protéger le public contre les vices de construction. Autre exemple : la non-réglementation du marché foncier risquant d'aboutir à des utilisations incompatibles avec les zones avoisinantes (externalité négative), un zonage est impératif. En même temps, l'intervention publique est aussi de nature à engendrer de l'inefficience sur le marché. C'est le cas avec une réglementation excessive ou superflue, qui risque de nuire à la flexibilité et à la compétitivité des opérateurs. L'atténuation des effets délétères de l'intervention de l'État sur le marché et le soutien à l'innovation et à la créativité du secteur privé comptent de plus en plus parmi les grands défis que les autorités doivent relever. Dans ces conditions, beaucoup de pays cherchent à assouplir leur réglementation.

Cette section analyse l'évolution récente de la réforme de la réglementation, axée sur l'efficacité du marché au moyen de deux catégories d'instruments : la réglementation et la planification des constructions (zonage). Elle se penche tout d'abord sur la réforme de la réglementation qui cherche, par un assouplissement des dispositions, à encourager la rénovation et la transformation de bâtiments existants par des dispositions plus flexibles. En effet, la rigidité de la réglementation fait fréquemment obstacle à ces opérations, ce qui compromet la pérennité du parc immobilier. Nombre de pays se sont donc dotés d'une réglementation moins rigide, qui favorise les rénovations et les transformations à travers le jeu du marché. Ensuite, cette section s'intéresse à la réforme de la réglementation qui, via le marché et une flexibilisation du zonage, contribue à atténuer les pressions concomitantes exercées par des problèmes complexes, comme le logement abordable ou les préoccupations écologiques. En effet, même si le zonage a pour finalité d'empêcher les utilisations incompatibles du sol, et, partant, de réduire les externalités négatives sur le marché foncier, il peut faire obstacle à un aménagement flexible du territoire et engendrer divers problèmes, notamment l'impossibilité de se loger à un prix abordable. Certains pays cherchent à remédier à ces dysfonctionnements en accroissant la flexibilité du zonage.

1.1.1. Réforme de la réglementation de la construction

La réglementation traditionnelle de la construction consiste à énoncer des critères dans des termes prescriptifs. Cependant, si ces codes prescriptifs ne confèrent pas la flexibilité voulue, les possibilités d'abaisser les coûts de rénovation par une utilisation novatrice des matériaux et des formes de construction ou par une conception innovante s'en trouvent limitées. C'est pourquoi certains pays appliquent désormais des normes spéciales pour les rénovations.

Les codes prescriptifs définissent une solution acceptable, tandis que ceux qui reposent sur la performance décrivent les résultats à obtenir. Ainsi, dans le domaine de la sécurité incendie, un code prescriptif spécifiera les matériaux autorisés ou interdits pour la structure des bâtiments, alors qu'un code axé sur la performance imposera que cette structure résiste au feu suffisamment longtemps pour permettre l'évacuation des occupants en toute sécurité, sans préciser quels matériaux doivent ou ne doivent pas être employés.

Comme le souligne Foliente (2000), les codes prescriptifs posent trois problèmes : ils freinent l'innovation, rendent difficile l'optimisation des coûts de construction et entravent le commerce international des produits de construction en faisant obstacle à l'équivalence des codes adoptés dans différents pays ou différentes régions. Les codes axés sur la performance doivent éliminer ces entraves. Leur montée en puissance a coïncidé avec la tendance, dans de nombreux pays, à alléger la réglementation de la construction, à donner plus de clarté à la réglementation et à comprimer le coût global pour les autorités (IRCC, 2000). Ils ont été tout d'abord adoptés au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande et des pressions en faveur d'une révision des codes de construction ont amené beaucoup de pays à suivre le mouvement depuis la fin des années 90 (tableau 3.1).

Dans la mesure où les codes reposant sur la performance autorisent un emploi novateur des matériaux et des formes de construction, ainsi qu'une conception innovante et adaptée au bâti existant, on peut s'attendre à ce qu'ils favorisent l'utilisation pérenne du parc immobilier, sur la base des mécanismes du marché, grâce à l'optimisation des coûts de rénovation et de transformation.

Cependant, l'expérience des pays qui ont été les premiers à adopter ce type de codes montre qu'une application circonspecte s'impose si l'on veut tirer parti de ces effets positifs. Ainsi, en examinant la réglementation fondée sur les performances énergétiques au Royaume-Uni, Gann *et al.* (1998) soulignent que l'aversion du secteur de la construction à l'égard du risque se traduit par une attitude prudente vis-à-vis des nouvelles technologies. Ce secteur se tient habituellement sur ses gardes et se montre réticent à l'innovation. Même si les normes axées sur la performance permettent un emploi innovant et flexible des matériaux et des formes de construction ou

Tableau 3.1. **Élaboration de codes de construction reposant sur la performance, zone OCDE**

1985	Royaume-Uni*	Les <i>Building Regulations</i> ont fait l'objet d'une révision de grande ampleur en 1985, avec remplacement des prescriptions par des références aux caractéristiques (performances) et aux fonctions physiques des constructions.
1993	Nouvelle-Zélande	L'édition 1992 du <i>New Zealand Building Code</i> a été adoptée comme cadre de réglementation reposant sur la performance et est entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 1993.
1997/98	Australie	L'Australian Building Codes Board a présenté le <i>Building Code of Australia</i> (BCA), axé sur la performance, en octobre 1996. Ce code a été adopté par la plupart des États et territoires de l'Australie en 1997, et en 1998 par ceux qui ne l'avaient pas encore fait.
1998	Japon	La <i>Building Standards Law</i> a été amendée en 1998 et des normes de performance sont entrées en application en juillet 2000.
2000	États-Unis	L'International Code Council (ICC) a présenté un modèle de code axé sur la performance (<i>Performance Code for Buildings and Facilities</i>), en 2000. L'adoption de codes est une décision relevant de l'État ou des autorités locales. On observe une tendance à autoriser l'ICC en tant qu'option pour la mise en conformité.
2003	Canada	La Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies (CCCBPI) a présenté en 2005 des codes nationaux de construction, de protection incendie et de plomberie, axés sur des objectifs. C'est aux autorités provinciales ou territoriales compétentes de décider d'adopter ou non ces codes.

* Angleterre et pays de Galles.

Source : Page d'accueil de l'IRCC : www.irc.org.au/; Gann, David M., Yusi Wang et Richard Hawkins (1998), « Do Regulations Encourage Innovation?: The Case of Energy Efficiency in Housing », *Building Research and Information*, vol. 26, n° 4, pp.280-296; Meacham, Brian J. (1998), *The Evolution of Performance-Based Codes and Fire Safety Design Methods*, NIST (National Institute of Standards and Technology, ministère du Commerce des États-Unis), Gaithersburg; Duncan, John (2005), « Performance-Based Building: Lessons from Implementation in New Zealand », *Building Research and Information*, vol. 33, n° 2, mars-avril, pp.120-127; page d'accueil de l'ICC : www.iccsafe.org/cs/resources/performance.html; page d'accueil du Conseil national de recherches Canada : www.nationalcodes.ca/ncd_home_e.shtml.

une conception novatrice, il préfère s'en tenir aux dispositions « réputées satisfaisantes » (*deemed to satisfy*), qui font référence aux technologies traditionnelles ou existantes.

En aval, cette prudence du secteur accroît le rôle important que jouent les utilisateurs dans le soutien à l'innovation. La conférence de la Civil Engineering Research Foundation, qui s'est tenue aux États-Unis en 2000, a mis en avant l'influence du marché : en apportant aux utilisateurs potentiels des informations fiables sur les bienfaits attendus de l'innovation, on peut encourager celle-ci concrètement et, ainsi, assurer un avenir pérenne au secteur de la construction (Duncan, 2005). Par ailleurs, les codes reposant sur la performance sont assortis de multiples objectifs et mécanismes de contrôle qui sont source de complexité, et donc peu susceptibles de favoriser le changement. C'est pourquoi Gann et al. (1998) soulignent que le processus de réglementation doit être clair et simple pour permettre l'adoption de bonnes pratiques et promouvoir l'innovation.

Outre le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande a été l'un des premiers pays à introduire un code de la construction axé sur la performance, en 1992.

Néanmoins, cette décision ne s'est pas accompagnée d'une vaste sensibilisation des professionnels. Deux études commandées en 2002 et 2003 ont conclu à un dysfonctionnement systématique dans ce secteur. Les critiques portaient sur le niveau d'information et de formation du secteur, sur l'ampleur de l'innovation technique en l'absence d'expérience, ainsi que sur l'asymétrie de l'information entre les prestataires et leurs clients (Duncan, 2005). Il se pourrait donc que les opérateurs s'en tiennent aux dispositions réputées satisfaisantes, même si cela ne donne pas toujours le meilleur résultat à long terme pour le maître d'ouvrage, qui ne connaît probablement pas toutes les options envisageables.

Par conséquent, pour que les codes reposant sur la performance fonctionnent plus efficacement sur le marché de la construction et, partant, encouragent la rénovation et la transformation à un coût optimisé, il convient que les autorités instaurent des codes simplifiés, assortis d'une information fiable et suffisante des utilisateurs potentiels, ainsi que de programmes de formation ciblant bien les parties prenantes à la conception et à la construction. En d'autres termes, la prise en compte de l'adaptabilité du marché est essentielle à l'introduction réussie de cette nouvelle réglementation.

1.1.2. Réforme de la réglementation de l'urbanisme

Le problème du logement non abordable, qui correspond à une situation dans laquelle les prix immobiliers augmentent plus rapidement que le revenu des ménages, est exacerbé par l'inélasticité de l'offre par rapport aux prix. Il semble que de multiples facteurs contribuent à cette inélasticité. L'un d'eux est l'effet négatif de certaines formes d'intervention étatique, notamment de la réglementation qui limite l'offre foncière et fait peser des coûts supplémentaires sur la construction résidentielle. C'est pourquoi certains pays membres de l'OCDE tentent d'atténuer cet effet le plus possible. Cette section se penche sur les systèmes de zonage reposant sur la performance, qui sont susceptibles de jouer ce rôle en accroissant la flexibilité de la planification.

Lorsque le zonage a été mis en place au début du XX^e siècle dans plusieurs pays, dont les États-Unis, il visait à empêcher les conséquences délétères pouvant résulter d'une utilisation incompatible avec celle des zones avoisinantes. C'est pourquoi le zonage traditionnel établit une hiérarchie en fonction du mode d'utilisation. Il définit des « zones » spécifiques, où seule une utilisation « compatible » est autorisée, ce qui conduit souvent à une ségrégation des utilisations : commerces, industries, maisons individuelles, immeubles d'habitation, etc. sont séparés.

Bien que le zonage ait largement contribué à éviter les conséquences délétères évoquées ci-dessus, il n'est pas à même de faire face à la complexité d'un monde dynamique, en mutation. Il ne peut remédier aux pressions

contradictoires découlant de questions elles aussi complexes, telles que les préoccupations écologiques, le délabrement de l'infrastructure, l'étalement urbain ou la pénurie de logements abordables (Eggers, 1990). Le zonage traditionnel se traduit généralement par une multiplication des secteurs (*zoning districts*) et apporte des réponses au cas par cas aux projets d'aménagement. On procède à des modifications des zones au fil du temps, notamment sous la forme de dérogations, d'utilisations conditionnelles et de permis spéciaux. Le zonage est donc un processus qui évolue au gré des décisions administratives ponctuelles (Baker et al., 2004).

Dans la pratique, une succession continue de modifications et de révisions du zonage place dans l'incertitude la population qui se retrouve souvent confrontée à un rezonage. Il en résulte fréquemment des situations injustes, car les exceptions à une réglementation stricte du zonage interviennent de manière non prévisible et, parfois, pour des raisons purement politiques (Eggers, 1990). Afin de remédier à ces problèmes et à la politisation induite par le zonage traditionnel, il faut entre autres 1) appliquer des critères d'autorisation explicites et mesurables, 2) rendre les décisions des autorités plus prévisibles, moins arbitraires et moins subjectives et 3) remplacer les négociations par des décisions administratives. Pour y parvenir, plusieurs pays ont tenté d'introduire un « urbanisme reposant sur la performance ».

L'urbanisme reposant sur la performance encadre l'occupation des sols, non seulement en fonction de la finalité, de l'emplacement et de l'ampleur de l'aménagement prévu, mais également de l'impact effectif sur les résidents et les entreprises du quartier. Deux utilisations différentes peuvent se côtoyer dans des zones adjacentes, à condition que les critères de performance prédéterminés soient respectés (Alexander et al., 2002). Le concept de zonage fondé sur la performance (« *performance zoning system* ») a été formulé en 1973 par Lane Kendig, alors directeur de la planification dans le comté de Bucks, en Pennsylvanie (États-Unis). Selon Freiden et al. (1997), Kendig expliquait que ce type de zonage ne consistait pas à organiser les utilisations en une hiérarchie servant ensuite à protéger les utilisations « supérieures » vis-à-vis de celles qui seraient « inférieures », mais à imposer des seuils de performance en fixant des critères pour chaque utilisation.

D'après Eggers (1990), la ville de Fort Collins, dans le Colorado, a été la première à introduire un système s'inspirant essentiellement de ce concept. Elle est située dans l'une des régions affichant l'un des taux d'expansion les plus élevés des États-Unis et souhaitait se doter d'un système sensible aux forces du marché, qui assurerait dans le même temps un certain contrôle-qualité sur le devenir d'un site. En 1981, Fort Collins a ainsi abandonné le zonage traditionnel au profit d'un dispositif appelé *Land Development Guidance System* (LDGS), qui énonçait des critères de performance pour l'aménagement

de *planned unit developments* (PUD), ensembles résidentiels avec commerces et emplois. Le LDGS part du principe que le libre jeu du marché devait dicter les emplacements et les modes d'occupation du sol au niveau local (SCHL, 2000). La valeur de chaque projet d'aménagement est déterminée au moyen d'un système de points (encadré 3.1).

Encadré 3.1. **Système de points pour l'évaluation de projets d'aménagement, Fort Collins, États-Unis**

Dans le cadre du *Land Development Guidance System* (LDGS), les projets d'aménagement sont évalués sur la base du nombre de « points » qu'ils ont accumulés. Le score total est obtenu au moyen de coefficients affectés aux critères de rendement et d'impact. Le projet est validé par les services locaux de l'urbanisme dès lors qu'il a recueilli un nombre de points minimal. Chaque projet résidentiel doit atteindre au moins le seuil requis en fonction de la densité prévue de l'aménagement (soit au moins 100 points de pourcentage pour un projet portant sur 10 logements, ou davantage, par unité de surface). Il est possible d'acquérir des points, notamment en programmant des logements abordables ou en réduisant l'utilisation d'énergies non renouvelables.

Source : SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement) (2000), *La planification fondée sur le rendement : étude de cas à l'étranger*, Série sur le logement abordable et le financement de l'habitation, SCHL.

Étant donné que les autorités locales disposaient d'un pouvoir discrétionnaire relativement restreint quant au contenu des projets d'aménagement, à partir du moment où la formule de calcul a été définie en fonction des zones et a été intégrée au processus d'évaluation, ce nouveau dispositif a permis de rationaliser les demandes et leur validation. Le délai d'examen des demandes a ainsi été raccourci à 7-14 semaines en moyenne, contre 7-9 mois auparavant (Eggers, 1990). Cependant, Fort Collins a révisé son système de points en 1997, face à des problèmes politiques et à l'aspiration croissante à une planification aux résultats plus prévisibles (Tomalty et al., 2000). Selon Baker et al. (2004), aux États-Unis, sur les huit municipalités qui, depuis les années 70, ont introduit une planification fondée sur la performance, une seule (Breckenridge, dans le Colorado) l'a maintenue telle qu'elle était à l'origine. Deux ont renoncé à l'approche initiale et les cinq autres l'ont modifiée. Un bilan réalisé à la demande de Breckenridge montre que cette décision a été motivée principalement par le manque de lignes directrices relatives à l'occupation des sols, d'où une incertitude locale, et par les difficultés à expliquer et appliquer des normes de performance complexes.

L'arbitrage entre prévisibilité et flexibilité rend difficile l'adoption d'une réglementation uniquement fondée sur la performance. Même si, avec cette forme de réglementation, les promoteurs ont une grande marge de manœuvre pour choisir l'utilisation de l'espace, ils jugent parfois ce système imprévisible, et lui reprochent l'absence de règles et de procédures claires et précises servant de fil directeur (Eggers, 1990). En outre, la planification reposant sur la performance a beaucoup de mal à encourager la flexibilité lorsque de nombreuses parties prenantes (promoteurs et population des environs, notamment) réclament de la prévisibilité. À cet égard, la pratique australienne, qui permet aux promoteurs de choisir entre une solution conventionnelle et une solution reposant sur la performance, se révèle efficace pour améliorer à la fois la prévisibilité et la flexibilité, en considérant ces deux solutions comme complémentaires (encadré 3.2).

Encadré 3.2. **Planification reposant sur la performance, Australie**

En Australie, l'essor immobilier a coïncidé avec une très forte immigration à la fin des années 80, provoquant une envolée des prix des logements dans les grandes agglomérations. Afin de répondre au besoin de logements abordables en favorisant l'aménagement résidentiel urbain, l'État fédéral a proposé un cadre national, composé de principes et de procédures reposant sur la performance, pour des projets résidentiels de qualité. S'inspirant de cette idée, différentes versions de ce cadre intitulé *Australian Model Code for Residential Development* (AMCORD) ont mis en avant ce concept d'aménagement. Chaque État et territoire du pays dispose désormais de son propre code, qui se fonde sur l'AMCORD. L'AMCORD est centré sur des objectifs et des résultats souhaités (performances), et non sur des normes prescriptives. Les promoteurs peuvent tirer parti de la flexibilité des critères de performance sans être freinés par une réglementation restrictive. Ils peuvent également préférer une plus grande certitude avec un aménagement prenant pour base un ensemble de solutions acceptables, c'est-à-dire des exemples de manières de procéder. Ils peuvent choisir l'un ou l'autre de ces mécanismes (critères de performance ou solutions acceptables).

Source : SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement) (2000), *La planification fondée sur le rendement : étude de cas à l'étranger*, Série sur le logement abordable et le financement de l'habitation, SCHL.

1.1.3. Vers un assouplissement de la réglementation

Comme nous l'avons vu plus haut, de nombreux pays de l'OCDE cherchent à accroître la flexibilité de leur réglementation de la construction et

du zonage en tendant vers une approche axée sur le marché. Même si la réglementation peut réduire les causes de dysfonctionnement du marché, elle risque également d'être source d'inefficience en faisant obstacle à la flexibilité et à la concurrence. Afin d'atténuer les effets négatifs de l'intervention étatique dans le domaine de la construction et du logement, tout en s'orientant vers une logique de marché, il est fondamental d'assouplir cette réglementation, en introduisant, par exemple, des critères de performance. La réglementation ne doit pas peser sur l'innovation et la créativité du secteur privé. En même temps, elle doit permettre la réalisation de ses objectifs initiaux, notamment l'élimination des entraves au fonctionnement efficient du marché.

Par ailleurs, l'expérience de certains des pays qui ont été parmi les premiers à adopter une réglementation innovante montre que l'efficacité de celle-ci passe par une application prudente. En effet, on ne peut mettre en œuvre une réforme novatrice, telle que l'intégration d'une réglementation fondée sur la performance, en l'imposant : une introduction réussie repose sur la prise en compte de l'adaptabilité de cette réforme au marché. Les pouvoirs publics doivent ici jouer un rôle clé, en particulier en informant suffisamment les acteurs du marché, y compris les utilisateurs en aval, des résultats attendus de la réforme et en présentant les options nécessaires pour surmonter les problèmes, notamment l'arbitrage entre flexibilité et prévisibilité.

1.2. Promotion des outils d'information aptes à dynamiser le marché du logement

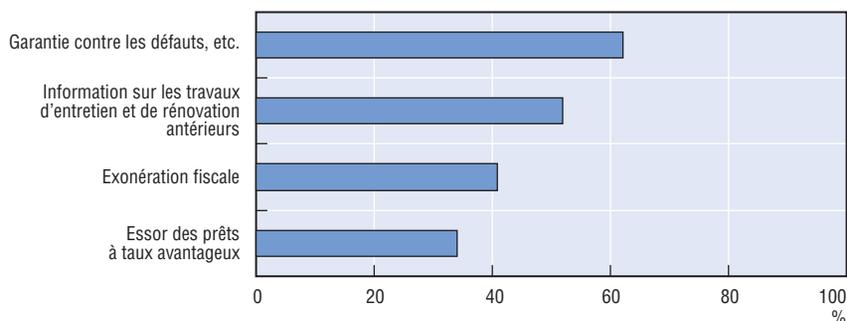
L'information constitue l'un des facteurs clés de l'efficience d'un marché. Elle doit être suffisante pour les opérateurs, tant du côté de l'offre que de la demande. C'est la condition de base. Si, par exemple, elle n'est pas répartie uniformément entre clients et fournisseurs (ce que l'on appelle l'asymétrie de l'information), un problème de sélection adverse peut se poser et empêchera des transactions actives¹. Les outils d'information jouent un rôle essentiel pour remédier à l'asymétrie de l'information et dynamiser le marché du logement. Cette section se penche sur ceux qui visent à surmonter les carences de l'information sur ce marché. Elle examine tout d'abord les outils conçus pour stimuler la revente de logements et qui participent à une utilisation pérenne du parc immobilier. Elle propose ensuite un tour d'horizon des systèmes d'information sur le logement locatif destiné aux personnes âgées, et qui améliorent donc l'offre de logements pour cette population.

1.2.1. Outils d'information permettant de dynamiser le marché de la revente

Le marché de l'immobilier résidentiel pâtit d'un manque d'information des acheteurs, qui nuit à son bon fonctionnement. En raison de l'investissement substantiel que représente un logement, de nombreux acquéreurs, notamment les particuliers, n'ont guère la possibilité « d'apprendre en achetant ». C'est pourquoi les acheteurs potentiels ne disposent généralement pas de renseignements suffisants sur la qualité des biens. Ceux qui recherchent des logements existants ont encore plus de difficultés à obtenir des informations que ceux qui souhaitent investir dans le neuf. En effet, la qualité des logements anciens dépend non seulement de leur conception, mais également de la manière dont ils ont été utilisés et entretenus. De surcroît, il est souvent difficile d'évaluer leur performance. Du fait de ce manque d'information, les acquéreurs risquent de surestimer la probabilité d'une qualité médiocre, ce qui les dissuadera de s'engager sur le marché de la revente.

Dans certains pays de l'OCDE, les autorités se préoccupent de plus en plus des aspects liés à la revente, qui influent sur l'utilisation pérenne du parc immobilier. La dynamisation du marché de l'ancien par l'amélioration de son efficacité aiderait à limiter l'asymétrie offre/demande sur ce marché et à adapter le parc de logements aux exigences spatiales des acquéreurs potentiels, sur de plus longues périodes.

Ainsi, au Japon, les carences de l'information freinent nettement la croissance du marché de la revente. Selon un sondage d'opinion réalisé par le secrétariat du gouvernement (*Cabinet Office*) en novembre 2004, la proportion de personnes préférant un logement neuf atteignait 82.2 %. Parmi les raisons, 41.9 % invoquaient la liberté de choisir le plan et la conception, 34.4 % la satisfaction de posséder quelque chose de totalement nouveau et 10.6 % la crainte de défauts de la sûreté sismique, de l'isolation thermique, etc. Le graphique 3.1 présente les résultats d'une enquête menée auprès d'acquéreurs dans le neuf et l'ancien, sur deux ans, au Japon. Sur 700 réponses, 62 % jugent nécessaire de mettre en place une garantie contre les vices au niveau des parties structurales de l'habitation, ainsi que d'autres mesures en cas de défauts, pour permettre le développement du marché de la revente dans ce pays. De plus, 52 % estiment que les acquéreurs potentiels doivent être informés des travaux d'entretien et de rénovation antérieurs. Ces résultats indiquent que les acheteurs de logements existants ne reçoivent pas assez de renseignements sur la qualité du bien qui les intéresse, ni sur son entretien. Outre la préférence générale pour les produits neufs, la crainte de vices cachés entrave l'expansion du marché. La petite taille de ce dernier limite à son tour le choix, ce qui entraîne une contraction supplémentaire. Tel est le cercle vicieux observé sur le marché de la revente au Japon.

Graphique 3.1. **Conditions du développement du marché de la revente de logements au Japon**

Source : Japan Real Estate Trade Association (2002), *Survey on Consumers' Behaviour related to Real Estates Trade*, document en ligne.

Dans nombre de pays de l'OCDE, le marché de la revente est plus étendu qu'au Japon (tableau 3.2). Cependant, lorsqu'il est dynamique, comme c'est par exemple le cas au Royaume-Uni, il souffre aussi de divers problèmes imputables aux carences de l'information. Ainsi, en Écosse, le vendeur n'est pas tenu de révéler les défauts connus du bien qu'il propose. Il doit uniquement garantir qu'il possède un titre de propriété en bonne et due forme, qui pourra être transféré à l'acquéreur. Les acheteurs devant faire réaliser des expertises pour vérifier l'état du logement avant de présenter une offre, près d'un tiers d'entre eux demandent plusieurs diagnostics ou rapports d'évaluation. Parce qu'ils redoutent de payer à perte ces expertises, ils ont tendance à se fier à la moins coûteuse, simplement parce que le bailleur de fonds en exige une pour présenter une offre de crédit hypothécaire. Or, une telle évaluation ne constitue pas une expertise complète et

Tableau 3.2. **Taille du marché de la revente par rapport au nombre de logements occupés par leur propriétaire, dans quelques pays de l'OCDE**

Base : 1 000	Logements occupés par leur propriétaire (a)	Nombre de reventes (b)	b/a (%)
Royaume-Uni	14 916	1 586	10.63
États-Unis	72 265	5 296	7.33
Danemark	1 285	91	7.08
France	15 714	775	4.93
Japon	26 468	157	0.59

Source : Royaume-Uni, a) (Angleterre et pays de Galles), recensement (2001), b) (Angleterre et pays de Galles) données de 2002 sur le site Internet du bureau du vice-Premier (ODPM); États-Unis, a) American Housing Survey (2001), b) Statistical Abstract of the United States (2001); Danemark, a) Statistique Danemark (2003), b) Sales of Real Estate (2001), Statistique Danemark; France, a) Enquête Nationale Logement (2003/2004), b) Annuaire statistique de la France (2000); Japon : 1998, Housing and Land Survey of Japan (a) 1998, b) 1997).

ne peut rendre compte intégralement de l'état réel du bien : en Écosse, dans les cinq ans qui ont suivi leur achat, 27 % des acquéreurs ont dû financer des réparations imprévues (Scottish Executive, 2002).

Dans tout le Royaume-Uni, il est fréquent que les acheteurs de logements anciens soient confrontés à des réparations inattendues pour s'être fiés à la simple évaluation exigée par le prêteur. D'après les recherches menées par un important cabinet immobilier britannique, c'est le cas pour 18 % d'entre eux dans les quatre mois suivant leur emménagement. Dans 48 % de ces situations, la facture se monte à au moins 500 GBP, et dans 17 % des cas, à plus de 1 000 GBP (ODPM, Royaume-Uni, 2004b).

Le taux élevé de transactions qui, par manque d'information, ont échoué avant la réalisation de la vente constitue un autre grand problème au Royaume-Uni. Une étude menée en 1998 par le ministère britannique des Transports, de l'Environnement et des Régions (DETR, 1998) montre que 28 % des offres de vente acceptées n'ont pas été finalisées, dont 43 % (c'est-à-dire 12 % du total) parce que l'expertise mandatée par l'acquéreur ou l'inspection demandée par le bailleur de fonds a révélé que le bien n'était pas dans un état jugé satisfaisant. Le coût des transactions inabouties (droits de cession, évaluation de l'hypothèque et frais d'expertise, notamment) peut être substantiel. Il avoisinerait habituellement 900 GBP (680 GBP pour les acquéreurs et 226 GBP pour les vendeurs). Les observateurs ont estimé le coût total pour les consommateurs à au moins 350 millions GBP par an (ODPM, 2004c). Il existe donc une marge d'amélioration de l'information sur le marché de la revente, que ce soit dans les pays où ce marché est de petite taille ou dans ceux où il est vaste.

1.2.1.1. Nécessité de promouvoir des systèmes d'information reposant sur la responsabilité du vendeur (*caveat vendor*)

En 2002, pour remédier aux carences de l'information et donner de l'élan au marché de l'ancien, le Japon a élargi à l'immobilier existant son système de spécification des performances des logements, le *Housing Performance Indication System* (HPIS), qui s'appuie sur la loi relative à l'assurance qualité des habitations². Le HPIS est un dispositif global, qui permet de préciser les caractéristiques d'un logement : accessibilité pour les personnes âgées, classe de sûreté sismique, etc. De plus, pour répondre aux préoccupations des consommateurs à l'égard de la qualité d'un logement lors de la revente, l'OHW (fonds japonais de garantie des vices de construction) a introduit en 2001 un programme d'assurance qualité pour le parc ancien. L'État a apporté une aide financière de façon à réduire les frais d'assurance. Ce dispositif constitue une assurance qualité, valable 5 ans,

pour les logements satisfaisant à certains critères et déclarés « aptes » à l'issue de l'inspection organisée par l'OHW.

Néanmoins, ces dispositifs sont encore peu usités. Fin novembre 2004, 52 organismes d'évaluation agréés évaluaient les logements existants sur la base de l'HPIS : près de 400 000 biens neufs avaient ainsi été étudiés fin octobre 2004, mais seulement 357 000 dans le parc ancien. Fin novembre 2004, le nombre de logements utilisant ce système d'assurance n'était que de 70. Les recherches effectuées par l'OHW indiquent que, dans 65 % des cas, le dispositif est mis en œuvre à l'initiative du vendeur et que, le plus souvent, il s'agit d'un moyen d'essayer de revendre un bien nouvellement construit.

Cette sous-utilisation tient notamment au fait que les vendeurs comme les acquéreurs de logements existants sont généralement réticents à supporter le coût de ces dispositifs d'assurance et de spécification. Le vendeur espère habituellement exploiter l'avantage dont il dispose en termes d'information par rapport aux acheteurs et redoute d'engager à perte des frais d'évaluation s'il ne parvient pas à vendre *in fine*. Les acquéreurs hésitent, eux aussi, à payer des évaluations détaillées. Selon Goldberg (2002), si le coût de l'information concernant la valeur du bien est élevé, l'acheteur potentiel ne voudra pas le supporter. En effet, 1) si le vendeur refuse de vendre à l'issue de l'inspection, les dépenses concernées auront été supportées pour rien et 2) si l'inspection aboutit à des conclusions défavorables et si la transaction échoue, il en ira de même.

Au Royaume-Uni, cette mentalité peut également expliquer l'inefficience du marché de la revente. Les acquéreurs craignant d'engager en pure perte des frais d'évaluation, ils ont de plus en plus tendance à se contenter de l'expertise la moins onéreuse et sont relativement nombreux à devoir payer des réparations imprévues après avoir réalisé leur projet immobilier. Lorsque l'évaluation est postérieure à la promesse de vente, pour éviter le risque d'un refus de cession du bien, il peut en résulter des frais élevés si la transaction n'aboutit finalement pas du fait que l'expertise a révélé des problèmes.

Dans les pays considérés ici, c'est parce que les ventes d'immobilier résidentiel reposent sur le principe de la vigilance de l'acheteur (*caveat emptor*, littéralement « c'est à l'acheteur de faire attention ») que les acheteurs ne peuvent généralement pas obtenir des informations détaillées sur l'état d'un bien. Pour dynamiser le marché de la revente et en améliorer l'efficacité, il est nécessaire d'introduire des systèmes fondés sur la responsabilité du vendeur (*caveat vendor*) et de favoriser la présentation, par ce dernier, de renseignements sur l'état du logement. C'est le cas dans plusieurs pays (Danemark, France et Royaume-Uni, notamment; voir ci-après).

1.2.1.2. Vers des systèmes d'information « *caveat vendor* »

Au Danemark, historiquement, les vendeurs sont responsables pendant 20 ans de tout vice non révélé par l'acheteur dans l'acte de cession. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1996, la loi danoise qui protège les consommateurs, notamment lors de l'acquisition de biens immobiliers, décharge les vendeurs de cette responsabilité s'ils demandent une expertise à un géomètre qualifié et agréé par l'État, et s'ils produisent un devis d'assurance couvrant tout vice caché non décelé par ce professionnel. Une telle expertise coûte au vendeur entre 300 et 500 GBP, en fonction de l'ancienneté et de la superficie du bien (Conseil nordique des ministres, 1998; ODPM, 1999). Si l'état physique est jugé défectueux, il peut être décidé que l'acquéreur subroge (remplace) le vendeur lors d'éventuels recours que ce dernier pourrait tenter à l'encontre de constructeurs ou de vendeurs antérieurs (Conseil nordique des ministres, 1998). Le système danois reposant depuis toujours sur la responsabilité du vendeur, la réalisation d'une expertise et la présentation de ses conclusions aboutissent effectivement à une réduction de la responsabilité et du risque supportés par le vendeur. C'est pourquoi le dispositif d'information mentionné ci-dessus a été introduit en 1996 sans que des parties prenantes ne s'y opposent vivement au motif qu'il allait faire supporter au cédant des coûts de transaction plus élevés (ce qui est généralement le cas dans les pays appliquant le principe de la responsabilité de l'acheteur).

Étant donné que la directive européenne (2002/91/CE) sur la performance énergétique des bâtiments oblige les États membres à mettre en place une législation imposant au propriétaire de produire, depuis 2006, un certificat d'efficacité énergétique lors de la (re)vente, la France entend élargir son système d'information pour inclure un tel certificat parmi le dossier à présenter à la date de signature d'une promesse de vente (encadré 3.3).

Dans le même esprit, le 8 décembre 2003, le Royaume-Uni a présenté à la Chambre des communes un projet de loi sur le logement (*Housing Bill*) qui impose notamment la présentation d'un ensemble d'informations avant la mise en vente d'un bien. Après avoir été adoptée par le Parlement britannique, cette loi a été entérinée par un *Royal Assent*, le 19 novembre 2004. La mise en place d'un dossier d'information sur le logement (*Home Information Pack*) marque le passage d'un système *caveat emptor* à un dispositif *caveat vendor*. Comme en France, ce dossier comportera le certificat de performance énergétique exigé par la directive européenne 2002/91/CE (encadré 3.4).

Encadré 3.3. **Bref descriptif du système d'information sur la qualité des logements en France**

Pour protéger les consommateurs contre les vices de construction cachés et dynamiser le marché de la revente, les pouvoirs publics français imposent au vendeur de communiquer à l'acheteur certaines informations portant sur des aspects spécifiques. En voici les grandes lignes :

- Le vendeur doit présenter des diagnostics indiquant la présence ou l'absence d'amiante, de plomb (dans les peintures) et de termites, ainsi que des informations sur les risques naturels et technologiques majeurs (une obligation depuis juin 2006) à la date de la promesse de vente (qui précède l'acte de vente).
- Ces diagnostics (amiante, plomb et termites) coûtent actuellement entre 430 et 750 EUR pour un cinq pièces (environ 100 m²) et 420 EUR pour un trois pièces. Les diagnostics obligatoires sont généralement réalisés par un seul expert.
- Le diagnostic des installations au gaz a été ajouté aux exigences précédentes par la loi du 3 janvier 2003 (les documents techniques concernés sont en cours d'élaboration).
- Conformément à la directive européenne, un diagnostic de performance énergétique doit également être joint au dossier depuis 2006.
- Concernant le logement locatif, le bailleur est tenu (depuis juin 2006) de fournir aux locataires potentiels des informations sur les risques naturels et technologiques majeurs. Le diagnostic de performance énergétique et le diagnostic plomb dans les peintures seront en outre impératifs, respectivement en 2007 et à compter de 2008.

Source : D'après un entretien mené par le Secrétariat de l'OCDE.

1.2.1.3. Mesures assurant la crédibilité et la fiabilité des informations

Pour que les outils d'information soient plus efficaces, il est également essentiel d'en améliorer la fiabilité et la crédibilité. Ainsi, au Royaume-Uni, les professionnels qui diagnostiquent l'état d'un logement au titre du HIP doivent être affiliés à un programme de certification. Aux termes de la clause 145 (5) du *Housing Bill*, ce programme doit prévoir des dispositions appropriées pour 1) veiller à ce que ses membres soient qualifiés du fait de leur formation et de leur expérience, 2) faire en sorte qu'ils disposent d'une police d'assurance adéquate et 3) faciliter le règlement d'éventuelles actuellement engagées à leur rencontre. En cas d'erreur dans l'élaboration du HIP, c'est soit l'agent immobilier soit l'inspecteur qui sera tenu pour responsable. Ces

Encadré 3.4. **Bref descriptif du Home Information Pack, Royaume-Uni**

Le *Home Information Pack* (HIP), dossier d'information sur le logement, est une composante clé des réformes de la politique du logement reposant sur le nouveau projet de loi sur le logement (*Housing Bill*). Il devrait accroître l'efficacité des achats et des ventes d'immobilier résidentiel, tout en les rendant plus sûrs et plus conviviaux. En voici les grandes lignes :

- Le secrétaire d'État définira la forme et la teneur des documents devant faire partie du HIP. Il s'agira d'informations relatives au bien, ou à sa cession, susceptibles d'intéresser les acquéreurs potentiels. Les clauses 144 (5) et (6) du projet de loi dressent une liste indicative du contenu d'un HIP.
- Le HIP inclura un diagnostic décrivant l'état physique du logement, notamment la performance énergétique. Le coût de ce diagnostic, pour une maison mitoyenne (*semi-detached*) de trois pièces typique des années 30, est estimé à environ 280 GBP.
- La clause 144 propose également de demander le titre de propriété, tout registre éventuelle requis par la loi, les sûretés et garanties, les taxes et les charges relatives au bien.

Avant de rendre obligatoire le HIP dans toute l'Angleterre et dans tout le pays de Galles à partir de 2007, le Royaume-Uni prévoyait une « période d'essai » de six mois, sur une base volontaire, à compter de l'été 2006, qui devait permettre au secteur de l'immobilier de tester les nouveaux dispositifs et processus. À partir de 2007, le vendeur d'un bien résidentiel ou un agent immobilier agissant au nom du vendeur doit présenter à l'acquéreur potentiel un exemplaire du HIP, lors de la mise sur le marché (c'est-à-dire lorsqu'ils font savoir qu'un bien est à vendre).

Source : D'après un entretien mené par le Secrétariat de l'OCDE ; ODPM (2003a, 2003b et 2004b).

deux professions doivent donc souscrire une assurance risques professionnels, qui les couvrent en cas d'erreur.

En France, l'acquéreur peut réclamer à ceux qui effectuent des diagnostics une indemnisation si ces informations sont erronées. D'après les autorités françaises, étant donné que la mise au jour de problèmes observés chez certains géomètres (qualifications parfois insuffisantes, assurance ne correspondant pas toujours à la responsabilité, non-indépendance vis-à-vis des vendeurs, constructeurs et agences), un projet de réforme a été présenté afin que les géomètres qui procèdent à des diagnostics 1) répondent aux critères de compétence validés par une tierce partie, 2) soient indépendants par rapport aux vendeurs, constructeurs et agences de vente et de location et 3) soient couverts par une assurance responsabilité pour les informations qu'ils communiquent.

Au Danemark, l'évaluation d'un bien est réalisée par un géomètre qualifié et agréé par l'État (ODPM, 1999). L'acquéreur peut se retourner contre le géomètre en cas de vices qui auraient dû être mentionnés dans ce rapport (Conseil nordique des ministres, 1998).

Par conséquent, dans ces trois pays, le géomètre qui établit le dossier d'information sur l'état du logement doit avoir obtenu une qualification reconnue (et, souvent, avoir souscrit une assurance *ad hoc*) et, si ces informations sont entachées d'erreurs, il devra notamment répondre du préjudice subi. Pour que les outils d'information soient efficaces, il est fondamental que les pouvoirs publics interviennent sur le marché de façon à assurer la crédibilité et la fiabilité, donc l'efficacité, des outils d'information.

1.2.2. Des systèmes d'information contre les discriminations sur le marché locatif

1.2.2.1. Discriminations sur le marché locatif

De nombreuses études soulignent le caractère particulier du logement. Elles indiquent notamment que, pour le consommateur, celui-ci se distingue des autres biens indispensables par les aspects suivants :

- Il absorbe une part substantielle du revenu ;
- Les décisions le concernant sont prises de manière non prévisible, d'où la médiocrité des informations disponibles ;
- Les décisions inadaptées ou les changements d'environnement se traduisent par une charge considérable, en particulier pour les bas revenus (Whitehead, 1991).

Les problèmes d'information sur le marché locatif sont de deux ordres : manque d'informations pour le locataire, mais aussi suivi insuffisant de la part du propriétaire. Les propriétaires sont incapables de surveiller correctement les actions des locataires susceptibles de provoquer des défaillances de paiement (arriérés de loyer) (Arnott, 1987). Ajoutées au manque de financements, à l'insuffisance des informations et à des pratiques de prêt discriminatoires (souvent dues à un suivi imparfait), ces caractéristiques font qu'il est difficile pour le consommateur, et en particulier pour les ménages défavorisés, de trouver sur le marché un logement locatif adapté.

Au Japon, des données empiriques démontrent l'existence d'une discrimination à l'égard des ménages âgés sur le marché locatif privé. À l'aide de paires de témoins, on a pu mesurer les différences de traitement et démontrer que la quantité d'informations sur les biens immobiliers données à un sexagénaire était inférieure d'environ 30 % à celle fournie à un trentenaire présentant les mêmes caractéristiques en dehors de l'âge

(célibataire, revenu mensuel cinq fois supérieur au loyer indiqué, etc.) (Nakagawa, 2003). Cette discrimination est due au fait que de nombreux propriétaires hésitent à louer aux personnes âgées de crainte qu'elles tombent malades et se trouvent dans l'incapacité de payer leur loyer.

Dans les pays multiethniques comme les États-Unis, les minorités ethniques sont souvent confrontées à ce type de discrimination. Le recours à des paires de témoins pour mesurer les différences de traitement a permis de montrer que, dans ce pays, l'incidence globale de la discrimination à un moment ou à un autre du processus d'achat ou de location d'un logement était supérieure de 50 % si le locataire ou la personne à la recherche d'un logement était d'origine noire ou hispanique (Bogdon *et al.*, 1997).

En raison de cette discrimination et de ce manque d'informations sur le marché locatif, les ménages ayant des besoins particuliers, notamment les ménages âgés, ont du mal à trouver un logement adapté sur le marché.

1.2.2.2. Mesures visant à réduire la discrimination sur le marché locatif

Pour limiter cette discrimination due en grande partie au manque d'informations sur le marché locatif, il est essentiel d'informer suffisamment à la fois le locataire et le propriétaire. Pour aider la population âgée qui cherche un logement locatif, les autorités du Japon ont établi en 2001 un système d'enregistrement des logements locatifs ouverts aux personnes âgées (RHAE) et, en 2005, un système similaire pour les logements réservés à ces personnes (RHEE). Ces mesures devraient non seulement améliorer l'accès des personnes d'un certain âge aux informations concernant ces logements, mais aussi encourager les propriétaires à les leur louer. Elles devraient à la fois faciliter la recherche d'un logement locatif adapté pour les personnes âgées présentant des besoins particuliers, et créer un nouveau marché locatif qui serait destiné à cette catégorie (encadré 3.5).

1.2.3. Des outils d'information efficaces pour un marché immobilier plus dynamique

Comme nous venons de le voir, les outils d'information contribuent largement à renforcer l'efficacité et le dynamisme du marché immobilier. L'expérience de certains pays montre que, pour que ces outils fonctionnent correctement, il est indispensable de concevoir et de mettre en œuvre le système avec soin, par exemple par des programmes de type « *caveat venditor* » à la place des programmes « *caveat emptor* ». Par ailleurs, il est essentiel de s'assurer de la crédibilité et de la fiabilité du programme.

Si les outils d'information permettent d'améliorer l'accès au logement pour les ménages défavorisés, ils contribuent également à créer une nouvelle clientèle qui n'a pas été identifiée par les acteurs du marché. À l'avenir, les

Encadré 3.5. Système d'enregistrement des logements locatifs ouverts aux personnes âgées (RHAÉ) ou réservés aux personnes âgées (RHEE), Japon

En 2001, pour aider les personnes âgées qui recherchent les logements locatifs disponibles, les autorités du Japon ont mis en place un système d'enregistrement des logements locatifs ouverts à cette population, accessible sur Internet ou auprès des organismes compétents. Pour rassurer les propriétaires craignant des arriérés de loyer et accroître le nombre de logements enregistrés dans cette base de données, les autorités japonaises ont également instauré un système d'assurance des loyers, qui couvre le propriétaire contre paiement d'une prime d'assurance par le locataire. Fin 2004, 14 783 contrats standard (nécessaires pour bénéficier de cette assurance) avaient été conclus. Grâce à cette initiative des autorités, fin 2004, 68 395 logements étaient enregistrés dans la base de données RHAÉ. Ce chiffre atteignait environ 80 000 logements à la fin de l'année 2005.

Par ailleurs, fin 2005, les autorités ont mis en place un nouveau système d'enregistrement des logements locatifs réservés aux personnes âgées (RHEE). Aux termes de la loi sur l'amélioration de la stabilité résidentielle des personnes âgées, les propriétaires doivent enregistrer un certain nombre de données relatives aux logements RHEE. Outre les informations nécessaires à l'inscription des RHAÉ (nom et adresse du propriétaire, emplacement du logement, surface, structure et équipements, montant du loyer, etc.), des informations supplémentaires sont exigées pour les RHEE, notamment les raisons pour lesquelles le logement est inscrit comme RHEE, le nombre d'unités de RHEE, le montant de la caution exigée à l'installation de la personne âgée, le descriptif succinct des équipements communs et des services quotidiens disponibles (par exemple, aide pour le bain, les repas ou la toilette) et le montant des loyers payables d'avance. À la date du 14 février 2006, 1 266 logements étaient enregistrés comme RHEE.

Source : D'après un entretien mené par le secrétariat de l'OCDE.

politiques du logement devront donc faire une plus large place à ce type de mesures. Les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans la mise en place des conditions qui permettront aux outils d'information d'accroître l'efficacité du marché.

1.3. Privatisation et décentralisation dans les politiques de logement social

1.3.1. Changement de politique dans le secteur locatif social, au profit d'une ouverture sur le marché

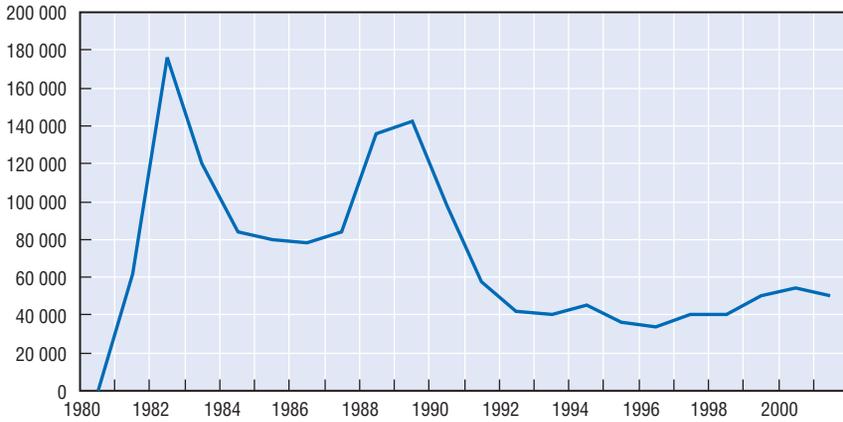
Après la seconde guerre mondiale, qui a détruit totalement ou partiellement des millions d'habitations, l'État est intervenu sur le marché immobilier pour compenser la pénurie criante de logements. Ce fut le cas

dans de nombreux pays de l'OCDE. Le secteur locatif social a largement contribué à accélérer la construction de nouveaux logements. Dans de nombreux pays, les années 50 et 60 ont marqué l'âge d'or du logement social, avec des subventions importantes et l'encadrement des loyers.

Dans certains pays comme la Grande-Bretagne, ce secteur est resté florissant tout au long des années 70, voire jusque dans les années 80 en Suède et aux Pays-Bas. Mais quelque temps après son apogée, la plupart des gouvernements ont réexaminé la place du secteur locatif social (Priemus et al., 1997). Avec le retour à la normale du marché immobilier et la reprise de l'accession à la propriété, il redevenait possible de réduire nettement la part du logement social et, par là même, le poids des dépenses publiques. Dans les années 80 et 90, de nombreux pays ont assisté à une évolution marquée par une forte diminution du contrôle exercé par l'État et à une ouverture sur le marché, qui s'est accompagnée d'une réduction de l'aide publique et d'une indépendance accrue de l'immobilier privé, dans le cadre d'une tendance plus générale à la privatisation et à la décentralisation des services publics.

Au Royaume-Uni, la politique publique du logement a connu un changement profond avec l'instauration de programmes « *right to buy* » (RTB) ou « droit d'acheter », visant à favoriser la privatisation des logements appartenant à des organismes publics. Depuis le milieu des années 70, la politique britannique du logement s'articule autour de deux axes : la nécessité de réduire les dépenses publiques et la volonté idéologique de développer l'accès à la propriété (Brown et al., 1997). La loi sur le logement (*Housing Act*) de 1980, qui obligeait les autorités locales à accorder aux locataires en place le droit d'acheter leur logement, devait aider à atteindre ces objectifs. Elle donnait aux locataires de logements du secteur public le droit d'acheter leur logement avec une réduction de prix proportionnelle à la durée totale d'occupation en location. Cette loi a permis à environ 1.5 million de ménages anglais de devenir propriétaires (graphique 3.2). Le fait d'être propriétaire étant généralement considéré comme un facteur de stabilité, de responsabilisation sociale et de participation à la vie civique, le RTB a été perçu comme l'une des politiques du logement les plus efficaces qui aient été menées entre 1975 et 2000 (ODPM, 2005).

Aux Pays-Bas, depuis la seconde guerre mondiale, plusieurs mesures ont contribué au développement du secteur locatif social, notamment sous la forme de subventions et de régulation des loyers. À la fin des années 80, les dépenses publiques consacrées au logement étaient extrêmement élevées et, avec 40 % du marché, le parc locatif social était, en proportion, le plus important de tous les pays de l'OCDE (Priemus, 1998). Toutefois, la conception du fonctionnement du secteur locatif social a radicalement changé dans les années 80 face à la nécessité de réduire les dépenses publiques et à la pression

Graphique 3.2. **Nombre de ventes réalisées en Angleterre dans le cadre du programme *Right to Buy*, 1980-2001**

Source : ODPM (2005), *Lessons from the Past, Challenges for Future for Housing Policy*, UK Office of the Deputy Prime Minister, Londres.

ainsi exercée sur le secteur du logement (Van Kempen et al., 1999). En 1989, dans son Livre blanc consacré au logement dans les années 90, le gouvernement annonçait un profond changement de la politique du logement, qui devait s'appuyer davantage sur le marché. Dans l'ensemble, les changements s'articulent autour de quatre axes : 1) décentralisation de la politique du logement et renforcement du rôle des associations d'aide au logement et des autorités locales; 2) suppression des subventions à la construction et à l'exploitation des logements locatifs sociaux; 3) allocations logement réservées aux faibles revenus; 4) accès à la propriété facilité par la déductibilité totale du remboursement des emprunts hypothécaires (Dieleman, 1999).

Ce changement de politique s'est principalement traduit par une plus grande indépendance des associations d'aide au logement. Propriétaires de plus de 99 % du parc locatif social, celles-ci sont désormais plus libres de construire et de vendre des biens immobiliers, mais aussi de fixer les loyers pour le parc existant. De plus, en 1995, la quasi-totalité des liens financiers entre le secteur locatif social et l'État central ont été dissous : les associations d'aide au logement ont remboursé à l'État tous les emprunts en cours, contre une somme forfaitaire correspondant à une estimation de toutes les subventions dues par ce dernier (Dieleman, 1999). Désormais, elles doivent financer l'entretien des logements sur leur budget et leurs réserves d'exploitation, et emprunter sur le marché des capitaux pour construire de nouveaux logements.

D'un autre côté, la déductibilité de la totalité des remboursements des emprunts hypothécaires a encouragé l'accès à la propriété. Les raisons de

soutenir cette tendance sont multiples : renforcer le sens des responsabilités des citoyens et favoriser la vie de famille, mais aussi faciliter l'accomplissement personnel, favoriser la vie privée et développer la formation de capital (Office of Social and Cultural Planning, Pays-Bas, 2000). La réorganisation des structures de logement social et les mesures en faveur de l'accès à la propriété ont entraîné une augmentation rapide du nombre de propriétaires, en particulier parmi les ménages à revenu élevé (tableau 3.3).

Tableau 3.3. Proportion des logements occupés par leur propriétaire, par tranche de revenu et catégorie de ménages, 1982-1998 (en %)

Catégorie de ménages	Tranche de revenu	1982	1986	1990	1994	1998
Chef de famille (avec des enfants)	1 ^{er} quartile (revenu faible)	20	17	17	18	17
	2 ^e quartile	20	19	16	26	28
	3 ^e quartile	35	34	33	47	47
	4 ^e quartile (revenu élevé)	45	57	55	61	59
	Total	24	22	23	27	26
Chef de famille + conjoint (avec des enfants)	1 ^{er} quartile (revenu faible)	39	39	40	48	49
	2 ^e quartile	30	28	30	36	44
	3 ^e quartile	39	42	42	57	64
	4 ^e quartile (revenu élevé)	58	60	66	75	80
	Total	44	46	51	58	65
Total		42	43	45	48	50

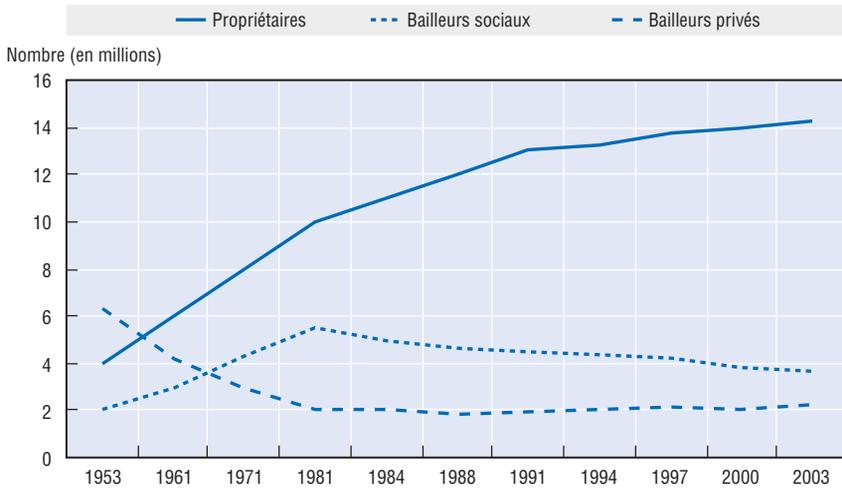
Note : On différencie les ménages comptant un seul adulte (ménages composés d'une seule personne et familles monoparentales) et les ménages en comptant deux (couples et familles avec des enfants).

Source : Office of Social and Cultural Planning, Pays-Bas (2000), *Social and Cultural Report 2000: The Netherlands in a European Perspective*.

1.3.2. Conséquences imprévues de l'ouverture sur le marché

Comme nous l'avons vu précédemment, si la réforme des systèmes de logement social qui visait à les ouvrir aux forces du marché a permis d'atteindre les objectifs initiaux, notamment l'augmentation du nombre de ménages propriétaires de leur logement, elle a également eu d'autres conséquences non souhaitées. L'une d'elles est la concentration des ménages défavorisés dans le secteur du logement social et dans certains quartiers (ségrégation résidentielle).

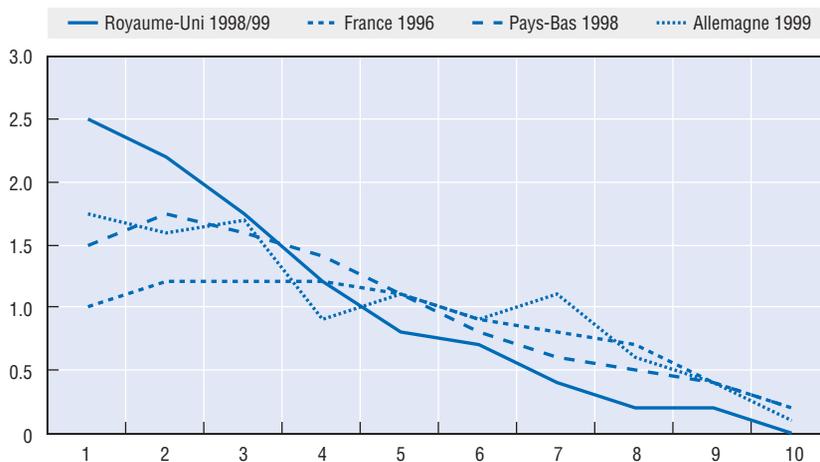
Au Royaume-Uni, le programme RTB a marqué le déclin du logement social. Le graphique 3.3 illustre l'évolution du mode d'occupation des logements en Angleterre. Si, tout au long du XX^e siècle, ce pays a vu augmenter le nombre de propriétaires, la diminution du nombre de locataires de logements sociaux dans les années 80 est attribuée au RTB.

Graphique 3.3. **Évolution du mode d'occupation des logements en Angleterre**

Source : ODPM (2004a), *Housing in England 2002/3: A Report Principally from the 2002/2003 Survey of English Housing*, UK Office of the Deputy Prime Minister, Londres.

Meusen et al. (1995) soulignent que les différentes mesures prises pour accroître le nombre de propriétaires occupant leur logement, notamment la réduction des subventions consacrées à l'offre de logements sociaux, la hausse des loyers du parc social existant et l'instauration des programmes RTB ont conduit à un profond changement du profil socio-économique des bénéficiaires de logements sociaux, en accélérant l'accroissement de la proportion des populations à revenu faible et la diminution de celle des populations aisées dans ce secteur. Celui-ci se caractérise désormais, en Grande-Bretagne, par une concentration nettement supérieure de ménages correspondant aux déciles de revenus les plus bas que dans les autres pays d'Europe (graphique 3.4). Bien que les RTB aient permis à davantage de ménages de devenir propriétaires, on leur reproche d'avoir contribué au phénomène de « résidualisation » du secteur locatif social, c'est-à-dire à la concentration de ménages parmi les plus pauvres et les plus défavorisés dans ce secteur.

Les RTB ont rencontré beaucoup plus de succès dans les lotissements les plus recherchés, où la demande de logements est forte. En revanche, peu de ventes ont été réalisées dans les quartiers les moins attrayants, en particulier dans ceux comptant uniquement d'appartements et non des maisons individuelles (Best, 1996). Ce phénomène a été observé dès la mise en place de ces programmes. Après examen du schéma de vente des logements sociaux, Sewel et al. (1984) ont souligné que les maisons *semi-detached* et les *terrace*

Graphique 3.4. **Part des différentes catégories de revenus dans le logement locatif social**

Note : Le pourcentage de ménages correspondant à chaque décile de revenus est divisé par le volume du secteur locatif social. Si 10 % des personnes font partie du décile inférieur et que 10 % des logements appartiennent au parc locatif social, le chiffre obtenu est 1. Les chiffres supérieurs ou inférieurs à 1 correspondent respectivement à une sur-représentation ou à une sous-représentation.

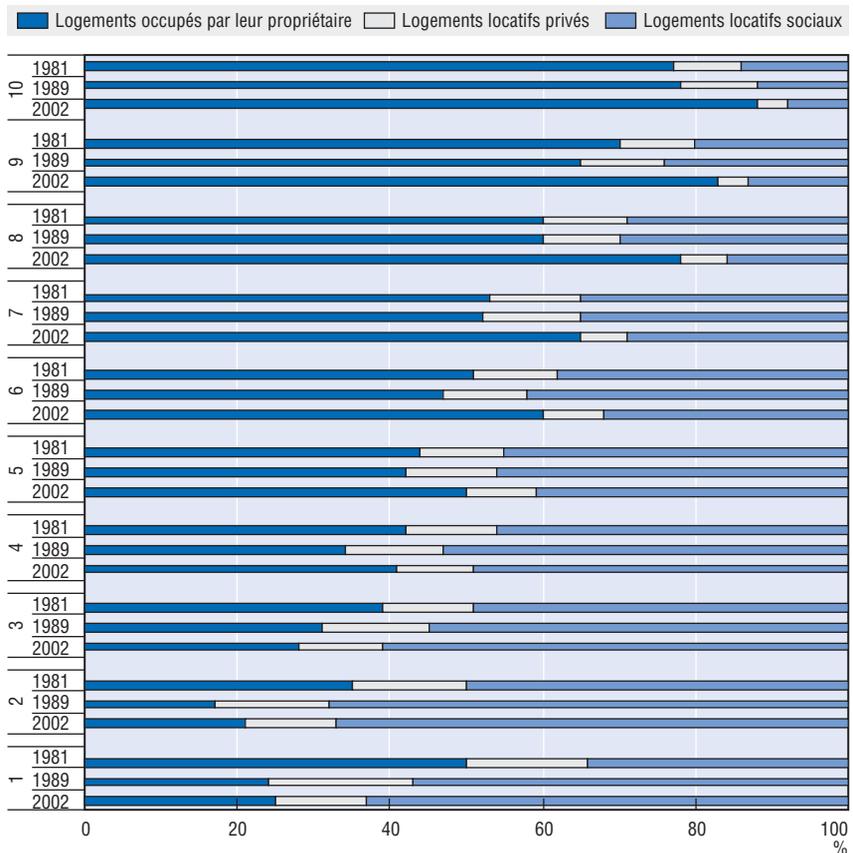
Source : ODPM (2005), *Lessons from the Past, Challenges for Future for Housing Policy*.

properties se vendaient mieux que les appartements, tout comme les lotissements jouissant d'un meilleur statut socio-économique et qui étaient préférés par les habitants. Ils en ont conclu que la poursuite d'une politique de vente sans restriction aurait un effet délétère sur la qualité du parc disponible à la location et renforcerait le phénomène de résidualisation du secteur locatif social, qui favorise la concentration géographique des ménages défavorisés (ségrégation résidentielle). Différents travaux semblent indiquer que cette ségrégation résidentielle aggrave l'exclusion sociale des habitants des quartiers concernés (qui sont coupés de l'essentiel de l'activité économique par des barrières à l'emploi, à l'éducation et à d'autres services), qu'elle entrave la stabilité sociale et fait obstacle au développement économique durable des villes.

Aux Pays-Bas, une campagne en faveur de l'accès à la propriété ayant incité des ménages relativement aisés à devenir propriétaires, la proportion des ménages à revenus élevés bénéficiant d'un logement locatif social a enregistré une baisse spectaculaire au cours des années 90 (graphique 3.5). Là aussi, ce phénomène s'est traduit par la résidualisation du secteur locatif social. Par ailleurs, c'est le secteur privé, et non plus le secteur locatif social, qui construit désormais la majorité des nouvelles habitations et on assiste à une multiplication des propriétaires-occupants. Les nouveaux logements étant construits essentiellement dans les secteurs les plus chers du marché, il

devrait en résulter un essor de l'offre d'habitations bon marché par un effet de criblage, les ménages les plus aisés passant de logements bon marché à des logements plus chers. De plus, les associations d'aide au logement, qui ont une mission sociale importante en termes de logement mais qui doivent en même temps assurer leur viabilité et faire face à de nombreux risques financiers, envisagent de vendre une sélection de logements pour améliorer leur situation financière. Ce sont autant de tendances qui favorisent la concentration géographique des ménages défavorisés dans les quartiers composés de logements locatifs sociaux.

Graphique 3.5. **Formes d'occupation des logements aux Pays-Bas selon le décile de revenu, 1981-2002**



Source : Elsinga, Marja, Marietta Haffner et Harry van der Heijden (2005), « A Unitary Rental Market in Netherlands?: Theoretical Exploration and Empirical Evidence », communication présentée lors de la conférence ENHR « Housing in Europe – New Challenges and Innovations in Tomorrow's Cities », 29 juin-3 juillet 2005, Reykjavik.

1.3.3. De nouvelles orientations politiques pour faire face aux problèmes émergents

Face à ces conséquences indésirables, notamment la ségrégation résidentielle, différentes mesures ont été prises dans chaque pays. L'objectif premier est de favoriser la mixité sociale en attirant ou en retenant des populations susceptibles de relever le profil socio-économique des zones en difficulté caractérisées par un fort pourcentage de logements sociaux locatifs. Même si des mesures classiques en faveur de la mixité sociale (réaménagement des quartiers et rénovation du parc de logements existant) ont été mises en œuvre, les décideurs doivent faire face à une nouvelle difficulté : atteindre leurs objectifs sociaux (en particulier, favoriser la mixité sociale) tout en laissant davantage de place aux mécanismes du marché, puisque c'est là l'un des principaux objectifs des politiques du logement actuelles.

Au Royaume-Uni, l'idée même de réaménagement des quartiers n'est pas nouvelle. Jusqu'ici, elle était synonyme de construction de logements publics. Néanmoins, ces dernières années, une plus grande place a été faite au secteur privé. Le but de cette nouvelle approche politique est d'atteindre les objectifs sociaux via le marché privé. Par ailleurs, on s'est rendu compte que la notion de « masse critique » était essentielle pour attirer les investisseurs et encourager la construction de nouveaux logements par des promoteurs privés.

Quercia *et al.* (1997) affirment que le nombre de ménages à revenu moyen vivant dans une zone donnée doit dépasser un certain seuil pour que les avantages qui en découlent soient sensibles. Dans ce cas, le seuil est défini comme le point à partir duquel l'évolution de l'avantage attendu du changement d'implantation de ces ménages est nettement supérieure à l'évolution prévue par une projection linéaire. À partir de ce seuil, l'augmentation d'un avantage résultant de l'accroissement du nombre de résidents à revenu moyen sera nettement plus sensible en raison du nombre de ménages de même profil déjà installés dans cette zone. En d'autres termes, il est nécessaire d'atteindre une « masse critique » (autrement dit, de dépasser un certain seuil) pour obtenir des résultats notables sur le plan social.

À Newcastle, la notion de « masse critique » est considérée comme l'un des aspects essentiels de l'aménagement des quartiers. Un nouveau programme de rénovation de l'ensemble de la ville, prévu jusqu'en 2020 et intitulé « *Going for Growth: A Green Paper* », a été adopté par le conseil municipal de Newcastle en juillet 1999. Il s'agit pour l'essentiel d'un réaménagement à grande échelle de l'habitat, centré sur l'introduction d'une nouvelle population de classes moyennes dans ces zones, la construction de nouvelles maisons et la démolition des habitations existantes. Les quartiers concernés sont essentiellement composés de logements sociaux (*council housing*), qui seraient remplacés par des logements construits par des entrepreneurs privés

et des organismes de logement social agréés (Byrne, 2000). Lors de la présentation du projet *Going for Growth*, ses promoteurs ont insisté sur le fait que, pour garantir son succès, le réaménagement et la construction de nouveaux bâtiments devaient se faire à suffisamment grande échelle. L'étendue des nouveaux aménagements était considérée comme essentielle pour donner confiance aux investisseurs et attirer à la fois des capitaux et des entrepreneurs (Cameron, 2003). En effet, c'est par leur importance que les nouveaux aménagements devaient rendre les nouveaux quartiers attractifs pour les nouveaux venus des classes moyennes. Cette nouvelle population devait absolument être suffisamment nombreuse pour modifier sensiblement la composition sociale des écoles, afin que les familles des classes moyennes acceptent d'envoyer leurs enfants dans les écoles locales. Si les quartiers bon marché des grandes villes allemandes, néerlandaises ou françaises comptent encore un certain nombre de ménages des classes moyennes, et même supérieures, qui alimentent la demande de logements nouveaux et plus chers, au Royaume-Uni, la concentration de ménages à revenu faible est plus forte dans les quartiers aux logements bon marché (tableau 3.4). Aussi la réussite des politiques de développement local dépend-elle en grande partie de la possibilité de faire venir une nouvelle population. Pour redynamiser des zones profondément sinistrées, le plan *Going for Growth* mise sur une masse critique, c'est-à-dire sur la création de nouveaux quartiers et l'installation de nouvelles populations suffisamment importantes pour modifier l'image de ces zones, rétablir un sentiment de sécurité et transformer à la fois la demande de services et le bassin de population des écoles locales. Pour attirer de nouvelles populations des classes moyennes et atteindre cette masse critique, la créativité du secteur privé sera largement mise à contribution.

Aux Pays-Bas, pour répondre à la fois aux besoins des plus pauvres en termes de logement et maintenir un équilibre social adapté au sein des zones d'habitat social malgré une plus grande indépendance administrative et

Tableau 3.4. **Évolution de la répartition des ménages dans le logement social, années 80 et 90**

	Déciles de revenu 1-3		Déciles de revenu 4-7		Déciles de revenu 8-10	
	Années 80	Années 90	Années 80	Années 90	Années 80	Années 90
Pays-Bas (1989-93)	42.9	44.3	42.8	42.4	14.3	13.3
Allemagne (1982-93)	33.2	44.0	44.7	42.5	22.1	13.5
Royaume-Uni (1988-96)	59.1	61.8	31.9	33.5	9.0	4.7
France (1988-92)	37.3	38.2	46.6	45.5	16.1	15.9
Belgique (1988-92)	55.6	52.4	31.2	34.6	13.2	13.0
Suède (1990-95)	39.7	49.0	45.0	45.0	15.3	10.5

Source : Van der Heijden, Harry (2002), « Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations », *Urban Studies*, vol. 39, n° 2, pp. 327-340.

financière, les associations d'aide au logement s'intéressent davantage à la gestion stratégique. Celle-ci consiste à appuyer les décisions concernant la conservation, la vente et le repositionnement des actifs d'un organisme d'après l'analyse de leurs performances. Si, dans le secteur privé, la gestion cherche avant tout à optimiser les performances financières, ce n'est pas le principal objectif du secteur locatif social où, pour les bailleurs, le problème essentiel est la réalisation efficace des objectifs sociaux (Gruis *et al.*, 2004). Des organismes pionniers tels que Delftwonen ont ainsi formulé des objectifs quantitatifs pour le développement et les performances de leur parc locatif (tableau 3.5).

Tableau 3.5. **Objectifs de développement du parc de logements (Delftwonen, Pays-Bas)**

Aspect	Objectif
Investissements	Remplacement de 330 appartements à bas prix avec ascenseur
	Remplacement de 670 appartements à bas prix sans ascenseur
	Revalorisation de 660 appartements
	Aménagement de 660 logements pour personnes âgées
	Aménagement de 250 maisons individuelles
	Aménagement de 250 maisons individuelles pour des familles
Accessibilité financière (pourcentage minimum de logements accessibles avec l'allocation logement)	Totalité des logements pour les jeunes ménages
	80 % des logements pour les personnes âgées
	50 % des autres logements
Groupes cibles particuliers	Répondre à 50 % des besoins locaux pour les populations ayant des besoins particuliers (notamment les handicapés)
Répartition qualitative souhaitée	Simple : 30 %
	Standard : 60 %
	Haut de gamme : 10 %
Nombre maximum de ventes	3 000 logements

Source : Gruis, Vincent, Nico Nieboer et Andrew Thomas (2004), « Strategic Asset Management in the Social Rented Sector: Approaches of Dutch and English Housing Associations », *Urban Studies*, vol. 41, n° 7, pp. 1229-1248.

Des stratégies très différentes sont envisagées et appliquées, mais la diversification du parc de logements en termes de prix et de qualité pour répondre à la demande, est considérée comme un élément central de la gestion stratégique. Une offre diversifiée de logements est perçue comme essentielle pour attirer ou retenir des populations pouvant contribuer à relever le profil socio-économique des secteurs en difficulté (voir l'encadré 3.6).

Ainsi, de nombreuses associations tentent de diversifier le mode d'occupation des logements en proposant différentes options, afin que les locataires actuels puissent choisir celle qui correspond le mieux à leurs besoins. Cette démarche devrait contribuer à assurer une certaine mixité

Encadré 3.6. Programme « Client's choice » (Le choix du client), Woonbron-Maasoevers, Pays-Bas

À Rotterdam, l'association d'aide au logement Woonbron-Maasoevers expérimente un programme dans lequel les locataires peuvent choisir l'une des cinq options proposées pour une partie du parc de logements :

- Contrat de location standard.
- Contrat de cinq ou dix ans, avec loyer fixe.
- Contrat de cinq ou dix ans, avec augmentation fixe du loyer.
- Achat avec décote par rapport au prix du marché; garantie de rachat et partage de la plus-value ou de la moins-value à parts égales entre l'association et le locataire.
- Achat pur et simple, l'association gardant le droit de racheter le bien au prix du marché en cas de revente par le locataire.

Plusieurs associations ont suivi cet exemple et beaucoup d'autres ont adopté en partie cette approche.

Source : Gruis, Vincent, Nico Nieboer et Andrew Thomas (2004), « Strategic Asset Management in the Social Rented Sector: Approaches of Dutch and English Housing Associations », *Urban Studies*, vol. 41, n° 7, pp. 1229-1248.

sociale par le maintien de la présence de ménages plus aisés. Désormais, l'une des principales difficultés pour les associations de logement est de remplir leur mandat social en tenant vraiment compte de la demande des consommateurs sur le marché du logement.

1.3.4. Recours aux mécanismes du marché pour la réalisation des objectifs sociaux

L'expérience de certains pays montre que de nouvelles stratégies apparaissent face à la nécessité de remédier aux problèmes sociaux tels que la ségrégation résidentielle, dans le cadre d'une politique de plus en plus orientée vers le marché et qui se caractérise par des privatisations et par la décentralisation. Les échanges entre l'État et le marché revêtent désormais de plus en plus d'importance.

Ainsi, pour réaménager des secteurs stigmatisés et résoudre le problème de la ségrégation résidentielle, la notion de « masse critique » (autrement dit, la création de nouveaux quartiers et de nouvelles populations suffisamment importantes pour modifier l'image de ces secteurs) est considérée comme essentielle, mais les seules forces du marché risquent de ne pas suffire pour y parvenir. Si cette masse critique est indispensable pour donner confiance aux investisseurs privés et attirer à la fois leurs capitaux et des entrepreneurs, le

secteur privé doit mettre en œuvre des moyens innovants, afin de faire venir un nombre suffisant de ménages relativement aisés. Les autorités, elles, doivent donner l'impulsion et soutenir les initiatives privées qui permettront d'atteindre cette masse critique.

Pour les organismes de logement social, il s'agit essentiellement d'atteindre les objectifs sociaux en attirant les acteurs du marché. Aussi, pour drainer ou retenir des populations pouvant contribuer à l'amélioration du profil socio-économique des zones sinistrées, la diversification de l'offre est désormais l'une des stratégies de gestion mises en œuvre par les organismes de logement social.

La privatisation et la décentralisation, deux axes importants de l'ouverture sur le marché, devraient permettre de tirer parti des forces du marché et d'en exploiter l'efficacité pour atteindre certains objectifs. Tous les problèmes ne peuvent cependant pas être réglés simplement par le désengagement du secteur public. De toute évidence, un retour au rôle de l'État comme prestataire direct ou autorité de contrôle n'est pas souhaitable. Le rôle que joue désormais le secteur public dans les échanges avec le marché pour atteindre les objectifs sociaux est donc essentiel dans l'optique de l'ouverture sur le marché.

Conclusion

Depuis quelques dizaines d'années, l'ouverture sur le marché est l'une des tendances fortes des politiques de construction et de logement. Celles-ci se traduisent par un changement de rôle de l'État, qui n'est plus producteur direct mais se charge désormais de faciliter et d'encourager les initiatives privées, *via* les mécanismes du marché. Cette évolution s'accompagne de la diminution des aides publiques et d'une indépendance accrue du secteur de la construction et du logement. Face à la nécessité de réduire les dépenses publiques, de nombreux pays ont suivi cette démarche par le biais de mesures variées visant à atteindre leurs objectifs politiques.

Comment améliorer l'efficacité de cette ouverture sur le marché? C'est l'une des principales questions qui se posent. Dans de nombreux pays, les autorités sont intervenues sur le marché par le biais de mesures diverses, notamment par des réformes de la réglementation et par l'encouragement du recours aux outils d'information. Un assouplissement de la réglementation est indispensable pour favoriser l'innovation et la créativité du secteur privé et, en même temps, tenter d'atteindre les objectifs initiaux, notamment supprimer les obstacles au bon fonctionnement du marché. En outre, les outils d'information contribuent largement à dynamiser le marché et à en renforcer l'efficacité. Toutefois, l'expérience de certains pays montre que le succès de ces mesures dépend d'une mise en œuvre attentive. Ainsi, il ne suffit pas

d'imposer au marché des réformes réglementaires innovantes. Pour qu'elles soient efficaces, l'État doit impérativement les adapter au marché. Par ailleurs, les autorités ont un rôle essentiel à jouer avec la mise en place des bases sur lesquelles s'appuieront différents instruments, notamment les outils d'information, pour fonctionner efficacement, par exemple grâce à l'amélioration de la fiabilité de ces instruments.

Il apparaît également de plus en plus clairement qu'un marché efficace ne suffira pas à résoudre certains problèmes et que, dans certains cas, ces problèmes seront même aggravés par certaines formes d'orientation sur le marché. Ainsi, certains pays ont privatisé ou décentralisé le secteur du logement locatif social et favorisé une politique du logement axée vers le marché afin de tirer parti des forces du marché et d'exploiter leur efficacité dans l'offre de logements. Ce recentrage, qui a permis d'atteindre les objectifs initiaux et notamment de favoriser l'accès à la propriété, pourrait être considéré comme une réussite. Cependant, il a également engendré ou aggravé des conséquences indésirables, notamment la ségrégation résidentielle, qui renforce l'exclusion sociale des habitants de certaines zones. Si ces problèmes sociaux ne peuvent être résolus par le retrait pur et simple du secteur public du marché, de toute évidence, un retour à son rôle antérieur, celui de prestataire direct ou d'autorité de contrôle, n'est pas souhaitable. Dans ce nouvel environnement, les décideurs sont confrontés à un problème majeur : la réorientation de l'ouverture sur le marché. De nouvelles stratégies sont apparues dans certains pays, mues notamment par la volonté d'atteindre une « masse critique » dans le réaménagement des quartiers grâce aux moyens innovants développés par le secteur privé pour attirer les acteurs du marché, et par une gestion stratégique qui prenne totalement en compte les préférences du marché. Avec cette nouvelle approche, la question essentielle est de savoir comment atteindre les objectifs sociaux *via* des échanges bien pensés avec le marché, en fonction de ses choix et de ses préférences. Ces nouvelles interactions sont fondamentales pour les futures politiques d'ouverture sur le marché.

Pour aider les régions à exploiter pleinement leur potentiel et pour assurer un développement durable, les forces du marché ont un rôle vital à jouer et l'ouverture sur le marché constitue un élément crucial des orientations à venir. Les décideurs devront donc à la fois renforcer l'efficacité du marché et atteindre les objectifs sociaux, si possible par le biais des mécanismes du marché. D'après l'expérience de certains pays, il faut déterminer comment intégrer le comportement des acteurs du marché dans les nouvelles mesures conçues et déployées, comment adapter le mieux possible ces mesures au marché et comment établir les bases qui en garantiront l'efficacité. L'interaction entre l'État et le marché revêt désormais une très grande importance pour la réorientation de l'ouverture sur le marché.

Notes

1. Akerlof (1970) donne l'exemple classique du marché des véhicules d'occasion, décrivant l'interaction entre l'incertitude et la qualité différenciée, en présence d'une asymétrie de l'information. Partant de l'hypothèse où il existe deux catégories de fournisseurs, ceux qui proposent des occasions de faible qualité (appelées « lemons » – citrons – par l'auteur) et ceux dont l'offre est de qualité, la sélection adverse favorise les premiers, qui tireront parti de leur avantage en termes d'information vis-à-vis des acheteurs. Si l'acheteur ne peut juger de la qualité d'une voiture, la mauvaise qualité aura tendance à évincer la bonne, qui aurait dû s'aligner sur les prix proposés. Par conséquent, si l'acheteur n'a pas accès aux informations nécessaires pour évaluer la qualité de la marchandise, le vendeur est incité à proposer un produit de faible qualité. Le biais en faveur de la vente de produits présentant des défauts finit par nuire à l'ensemble du marché.
2. Lorsque le HPIS est entré en vigueur en 2000, il ne s'appliquait qu'aux logements neufs.

Chapitre 4

La planification territoriale au service de la compétitivité

Dans les pays de l'OCDE, l'aménagement du territoire urbain a récemment fait l'objet d'une large refonte, caractérisée par un retour de la planification stratégique et par l'élargissement des objectifs. Il a également évolué vers un modèle qui s'appuie davantage sur les réseaux et la collaboration, au sein duquel interviennent de nouveaux partenaires, issus en particulier du secteur privé. Le présent chapitre illustre ces tendances par plusieurs exemples et décrit les difficultés que pose la réduction de la fragmentation par le biais de la l'amélioration du savoir-faire des urbanistes locaux.

Introduction

Dans tous les pays, si les systèmes de planification territoriale continuent de poursuivre les mêmes objectifs, à savoir la promotion du développement territorial à long terme, la coordination des fonctions des autorités par le biais de l'occupation des sols et de l'investissement matériel et la planification des activités sectorielles, ils sont néanmoins en pleine mutation.

À l'origine, la politique de développement territorial était articulée en schémas directeurs ou plans de développement. Ces schémas et plans privilégiaient souvent la mise en œuvre de divers projets et l'occupation des sols, mais sans prendre suffisamment en compte les dynamiques territoriales. L'aménagement territorial finissait généralement par ne suivre aucune stratégie, si bien qu'il imposait un schéma rigide d'occupation des sols reposant sur le principe du zonage. Cette pratique est de plus en plus considérée comme contre-productive dans le contexte d'une mondialisation de la production et des échanges, qui intensifie la concurrence entre les régions et les villes.

Aujourd'hui, une nouvelle stratégie de compétitivité oriente, dans une large mesure, la politique d'urbanisme des pays membres. Les économies des villes et des régions dépendent davantage de leur position dans les réseaux mondiaux que des pouvoirs et des investissements traditionnels. Leur capacité à développer et à stimuler la compétitivité devient un élément central de la réflexion dans nombre de pays. Par conséquent, la planification territoriale devient plus stratégique, notamment quant aux dépenses d'infrastructures et à l'emplacement des activités industrielles et commerciales. Par ailleurs, la nouvelle planification stratégique s'attache également à d'autres principes : 1) l'importance de l'offre culturelle pour attirer des travailleurs qualifiés dans les nouveaux secteurs faisant appel au savoir, ainsi que des touristes; 2) la durabilité environnementale, qui reflète de nouvelles priorités de conservation et des approches innovantes des flux de population, de biens et de déchets; et 3) la cohésion sociale, qui conduit à se soucier de la qualité et de l'accessibilité de certaines ressources, équipements et opportunités dans les villes et les régions.

Ces changements s'accompagnent d'une intégration croissante des territoires et des localités relevant de la même région fonctionnelle, qui renforce la participation des entités infranationales à l'urbanisme. Les systèmes de planification ont également évolué : ils sont désormais dotés

d'une structure plus flexible, qui s'appuie davantage sur les réseaux et implique une collaboration plus poussée entre les différents niveaux de l'administration. Depuis les années 80, les principaux acteurs des secteurs public et privé de la plupart des régions urbaines s'efforcent de mieux coopérer et de collaborer, afin de rehausser leur compétitivité.

Sur le plan pratique, les stratégies d'urbanisme changent d'orientation, passant des restrictions à la promotion du développement. Cette approche se traduit souvent par une réglementation moins détaillée de la part de l'État central, par une planification plus indicative (non contraignante) et par une plus grande latitude accordée aux autres niveaux de l'administration, aux citoyens et aux acteurs du marché, dans le but de stimuler la croissance.

La section 1 décrit ces nouvelles tendances favorisant l'esprit d'entreprise et l'expansion économique, en s'appuyant sur l'exemple de plusieurs grandes villes. Afin de relever les nouveaux défis de la compétitivité, de nombreux pays ont révisé leur approche, en concentrant davantage leur attention sur le développement et la libéralisation. La planification devient de plus en plus stratégique (section 2). La participation de nouveaux acteurs et la nature souvent fragmentée de la gouvernance urbaine font évoluer les institutions, en particulier via le développement des partenariats, ce qui rend la planification locale plus complexe. Par ailleurs, la plus grande autonomie accordée aux échelons inférieurs de l'administration dans la mise en œuvre de l'urbanisme et la maîtrise de la gestion de l'espace accélère cette évolution. Bien que l'urbanisme entrepreneurial ait recours à de nouveaux instruments, il est confronté à des problèmes intrinsèques. D'une part, l'une de ses difficultés majeures consiste à pallier l'insuffisance de l'offre de projets au regard de la demande des citoyens et des clients. D'autre part, l'aptitude des responsables locaux de l'urbanisme à élargir leurs savoir-faire et à améliorer leurs compétences dans ce domaine est également mise en question (section 3).

1. La promotion de l'urbanisme dans plusieurs grandes villes : indicateurs de l'évolution du rôle de la planification territoriale

1.1. La stratégie concurrentielle

La mondialisation infléchit sensiblement le rôle des régions urbaines. Aujourd'hui, les grandes villes sont au centre de l'activité commerciale, industrielle et de service. Par conséquent, elles ont une fonction cruciale dans la consolidation de la compétitivité nationale. Elles accueillent les secteurs les plus modernes (biotechnologies, TIC, mode et création), de telle sorte qu'elles produisent une grande partie de la valeur ajoutée de leur pays, en recueillant les investissements et les travailleurs qualifiés, et qu'elles tirent pleinement parti de la diversité économique et des effets d'agglomération.

Les villes rivalisent pour attirer et conserver les facteurs de production mobiles que sont la main-d'œuvre et les capitaux. Elles se livrent une concurrence directe afin d'offrir le plus grand nombre ou la meilleure combinaison d'atouts géographiques (espaces verts, logements abordables, aides aux entreprises, enseignement primaire et secondaire de qualité pour les familles, présence de sièges sociaux, etc.) pour attirer du personnel qualifié et des investissements. Cependant, cette concurrence serait également indirecte, car elle proviendrait de celle existant entre entreprises. Quel que soit le point de vue adopté quant à la concurrence entre les villes, les stratégies d'amélioration de leurs capacités à séduire les entreprises et les travailleurs façonnent la politique régionale et municipale dans de nombreux pays de l'OCDE.

Les villes sont souvent classées selon des critères tels que le PIB par habitant, en fonction desquels leur politique urbaine est évaluée. Certains éléments empiriques montrent que les stratégies d'urbanisme apportent des résultats positifs dans de nombreux cas. En quelques décennies seulement, beaucoup de régions urbaines, dont la situation socio-économique était médiocre à cause de la désindustrialisation et d'un fort taux de chômage, sont parvenues à relancer leur économie locale et à redevenir compétitives. Barcelone (voir ci-dessous), Dublin et Budapest en font partie. Cette reprise trouve généralement son origine dans une stratégie territoriale visant à doter la ville d'une meilleure organisation ou à soutenir une spécialisation locale.

1.2. Les nouvelles tendances de l'urbanisme : l'exemple de plusieurs villes

Ce besoin d'une vision et d'une stratégie urbaine se reflète dans le changement d'attitude de la majorité des responsables de l'urbanisme à l'échelon municipal et national, qui se tournent vers l'entrepreneuriat. En effet, dans la plupart des pays, l'organisation du territoire a connu des transformations considérables au cours des dernières décennies. Entre les années 50 et 70, il fallait que les objectifs et les modèles du développement territorial soient bien définis. Structurellement, ces éléments se concrétisaient par des institutions autonomes, de nouveaux services de développement urbain ou des interfaces compétentes. Au niveau national, l'urbanisme était vu comme un moyen de guider et de réguler la destination des investissements, ainsi que d'offrir un éventail de services urbains tels que l'éducation, le logement et les transports publics. Ce système a toutefois été critiqué pour sa rigidité, sa réglementation stricte et son manque de transparence.

Un changement radical s'est produit à la fin des années 70. Il est alors devenu nécessaire de reconnaître la complexité des villes. L'urbanisme a souvent été réinterprété comme un processus d'apprentissage continu et

d'action progressive, afin que les objectifs soient fixés avec transparence et ne constituent pas simplement une projection des conditions actuelles dans le futur (Bock, 2006). Dans certains pays, les municipalités ont perdu une partie de leurs fonctions de prestataires de services publics, à la suite de compressions budgétaires, de privatisations et de restructurations.

Cependant, cette approche de l'urbanisme « évolutif et centré sur les projets » a vite montré ses limites. Les demandes récentes d'aménagement local privilégient désormais le retour à une orientation plus stratégique. Au niveau national, les outils de planification ont regagné en popularité. Le nouveau modèle diffère toutefois de celui qui prévalait dans les années 60 et 70, car il offre des opportunités de communication et des structures d'évaluation au niveau des villes. Ces villes elles-mêmes ont commencé à privilégier l'anticipation, en encourageant directement l'expansion des entreprises et l'investissement étranger. Dans de nombreux domaines, l'importance croissante accordée aux projets de grande envergure, et au développement de certains quartiers conduit aujourd'hui à une participation accrue du secteur privé. Les municipalités et les entreprises locales sont amenées à coopérer plus étroitement (par le biais des partenariats public-privé, qui résultent de l'intérêt mutuel qu'elles trouvent dans la promotion du développement économique local). Le tableau suivant présente de manière plus détaillée l'émergence de ce modèle fondé sur l'entrepreneuriat, ainsi que ses caractéristiques.

Tableau 4.1. **Tendances de la planification territoriale**

	Approche traditionnelle (managériale)	Approche transitoire (évolutive)	Nouvelle approche (stratégique)
Principaux objectifs	Occupation des sols	Réaménagement de l'espace et développement de l'infrastructure	Développement économique, durabilité environnementale et sociale
Concepts (dynamiques)	Mise en œuvre et tactique	Planification ouverte	Vision stratégique
Fonctions	Mise à disposition de services publics	Priorité aux projets	Promotion de l'innovation, de la prise de risque et du développement
Formes ou aspects essentiels (statiques)	Logique centre/périphérie	Redéveloppement des centres-ville, renforcement des liens rural/urbain	Polycentrisme, couloirs urbains
Acteurs	Secteur public	Participation du secteur privé	Large éventail d'acteurs, nombreux partenariats public-privé
Dimensions régionale et locale	Relations hiérarchiques entre les autorités centrales, régionales et locales; contrôle central	Nouveau rôle des régions	Décentralisation croissante des aspects stratégiques

Ce changement de paradigme s'est répandu dans de nombreuses métropoles américaines. D'une part, c'est aux États-Unis que le mouvement dit de « croissance raisonnée » (« *smart-growth* ») a connu son essor. Il pourrait être considéré, dans une large mesure, comme le précurseur de l'approche entrepreneuriale de l'urbanisme. La région de Portland a été l'une des premières à se doter d'autorités élues, appelées « *Portland Metro* ». Par la suite, cet organisme public a élaboré un nouveau plan de développement régional (*metropolitan plan*) courant jusqu'en 2040, qui a permis de prévoir une augmentation de 50 % de la population régionale qui devrait être logée. En réalité, le terme « *smart growth* » a été employé pour la première fois à la fin des années 80, pour désigner le processus stratégique engagé dans le Massachussets. Au lieu de diriger et de restreindre le développement, comme d'autres systèmes de régulation de la croissance l'avaient fait auparavant, la croissance raisonnée était censée insuffler une orientation favorable à l'expansion. D'autre part, aux États-Unis, il est courant de concevoir une planification stratégique associant une grande diversité d'acteurs locaux, parmi lesquels des entreprises, des banques, des universités et des collectivités locales. Dans ce contexte, un nombre croissant de métropoles, dont New York, San Diego et Boston, adoptent ou mettent au point de nouveaux programmes régionaux intégrés.

Si elle est courante aux États-Unis, la participation du secteur privé à la planification territoriale est relativement récente en Europe. Pendant longtemps, la planification était prise en charge par l'État central et, lorsqu'elle était confiée à des niveaux inférieurs de l'administration, son organisation obéissait néanmoins à des règles hiérarchiques. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, la situation évolue et laisse place, plus ou moins rapidement d'une ville ou d'un pays à l'autre, à un nouveau modèle fondé sur l'entrepreneuriat. Parmi les exemples les plus intéressants, nous pouvons citer les suivants :

- *Barcelone (dynamique urbaine s'appuyant sur le secteur privé)* : dans les années 90, l'urbanisme classique consistait à reconverter des espaces existants (parcs, équipements socioculturels, etc.) et faisait appel à des promoteurs privés pour les programmes de logement, comme lors de la construction du village olympique. La mise en œuvre des projets demeurait néanmoins assez liée au Plan général métropolitain. À la fin du millénaire, la méthode suivie, jusqu'alors plutôt technique et architecturale, a été progressivement supplantée par un nouveau mode plus stratégique. Ce modèle peut être assimilé à une sorte de planification de la ville s'articulant autour d'un noyau d'objectifs économiques de développement et de compétitivité, accompagnés de certains éléments à vocation sociale et écologique. Cette approche entrepreneuriale a été affinée et associée de plus

en plus les entreprises et les partenariats public-privé, qui avaient déjà été encouragés au moment des Jeux olympiques (1992).

- *Londres (naissance de l'urbanisme d'agglomération)* : la transformation du système de planification a fait suite à une évolution de la gouvernance dans la capitale anglaise. Après la suppression du Greater London Council (Conseil du Grand Londres), un comité spécial a été institué afin d'établir les principes de la planification stratégique. Cependant, son action était plutôt symbolique, ses recommandations ne constituant que des orientations générales se présentant sous la forme de documents de quelques pages. En réalité, la planification stratégique a fait son retour en 1997, avec le changement de majorité. Un nouveau maire a été élu, la Greater London Authority (GLA, Autorité du Grand Londres) a été créée pour prendre le relais des organisations non gouvernementales (ONG) semi-autonomes, et certains pouvoirs lui ont été délégués par les autorités centrales. Le maire a mis au point une *Spatial Development Strategy* (SDS) très ambitieuse : développement économique, régénération, environnement, ou encore gestion des déchets des commerçants. La SDS s'appuie sur des structures de développement infrarégionales établies conjointement par la GLA, les *boroughs* et d'autres parties prenantes. Point important, elle vise amener la municipalité de Londres à rendre davantage de comptes à ses habitants, tout en favorisant un leadership et d'un dessein qui tirent pleinement parti de ses avantages comparatifs. Elle part de la conviction que des actions adaptées doivent conduire à un consensus, et même renforcer l'approche entrepreneuriale. Ainsi, cette méthode est fondée sur l'intégration de nombreux acteurs dotés d'une grande diversité d'approches innovantes de la participation. Les entreprises sont le moteur de ces partenariats et peuvent influencer considérablement la stratégie de compétitivité par le biais du London Business Board (organe représentant les milieux économiques).
- *Vienne (planification stratégique souple et participation du secteur privé)* : à la suite de la chute du mur de Berlin et de l'évolution de la situation géopolitique, le développement urbain a connu un nouveau dynamisme à Vienne. Cette expansion s'est traduite par une augmentation de la demande de logements et de bureaux, due à l'immigration croissante et au manque de locaux suffisamment équipés. Par ailleurs, de nombreuses entreprises internationales ont choisi d'implanter leur siège principal à Vienne afin de partir à la conquête des marchés d'Europe orientale. En 1998, un nouveau plan stratégique centré sur l'innovation, le savoir et la qualité de la vie a été établi. Il n'était pas contraignant, mais il a inauguré une politique d'urbanisme plus ouverte, notamment en abolissant la limitation de la hauteur des immeubles, ce qui a facilité l'engagement financier des investisseurs individuels comme des groupes d'investissement

internationaux. Face à une demande croissante de locaux de bureaux dans cette zone densément construite, le développement économique a retenu une plus grande attention. Deux des trois principaux pôles d'urbanisme, Wienerberg City et Millenium City, ont été inspirés et financés par des acteurs privés. En revanche, dans le secteur public, la coopération entre la ville (qui est aussi une province) et les banlieues (qui font partie d'une autre province) est limitée¹.

Ces différents exemples n'entendent pas constituer en eux-mêmes un échantillon exhaustif des grandes villes, mais soulignent plusieurs grandes tendances :

- Ils confirment l'émergence ou le retour d'une planification stratégique qui favorise l'intégration de la performance territoriale et des objectifs qualitatifs dans la politique d'urbanisme. On constate que les plans peuvent être plus ou moins élaborés, avec une collecte de données et une analyse approfondie des avantages comparatifs, ou présenter un contenu conceptuel plus général.
- Les municipalités s'associent davantage afin de tirer parti de la polycentricité croissante des régions urbaines. Ces partenariats intègrent désormais de nombreux autres acteurs et établissements (tels que des organismes publics, des entreprises et des instances semi-publiques), dans le but de multiplier le nombre des projets et leur potentiel d'innovation. La mobilisation d'un large éventail de participants permet d'exploiter de multiples sources de connaissances.
- Plusieurs problèmes relatifs à la planification ont également été soulignés : la relation souvent relativement lâche entre les stratégies urbaines et certains projets (Barcelone, Vienne), les tiraillements entre l'État et les autorités municipales (Londres), ou encore la fragmentation, qui découle des frontières administratives (Vienne).

Afin d'approfondir l'analyse et la compréhension des conséquences du modèle entrepreneurial, il est judicieux de s'appesantir sur les trois principaux thèmes abordés ci-dessus : l'évolution de la politique territoriale amorcée par la généralisation de la planification stratégique, les aspects de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance de l'urbanisme (émergence de la planification fondée sur la collaboration et les réseaux), et les perspectives futures, au vu de la nécessité de régler les différends locaux de plus en plus nombreux et de gérer la complexité accrue de la planification.

2. Pratique et cadre de la planification stratégique

Après avoir été éclipsée dans la plupart des pays dans les années 80, la planification stratégique est revenue sur le devant de la scène à la fin du millénaire. La stratégie de compétitivité a été l'une des principales causes de

ce regain d'intérêt, de même que la « recherche de formes et de relations territoriales capables de promouvoir de nouveaux objectifs tels que le développement durable » (Healey, 2004). Cette logique a conduit les urbanistes à repenser le processus de planification, en mettant l'accent sur un nombre limité de questions-clés, une perspective plus réaliste à long terme, un effort d'innovation et, souvent, l'intégration du suivi, du retour d'informations et des actions correctives. Les pratiques employées n'ont toutefois pas toujours permis d'atteindre ces objectifs. Les politiques de planification stratégique générale ont montré certaines limites. Ainsi, il est fréquent qu'elles ne soient pas parvenues à réduire de manière significative l'extension anarchique des villes ou la prolifération des banlieues (Monclus, 2003).

2.1. Réinventer la planification stratégique

La planification stratégique n'est pas un concept nouveau, mais la manière dont elle a été mise en œuvre récemment diffère des méthodes du passé. Tout d'abord, elle est devenue très courante à tous les niveaux : local, régional, national, international et supranational. En raison de cette multiplicité des échelons territoriaux, leur ancrage à l'échelle municipale et locale est devenu plus difficile. Dans le même temps, les cadres stratégiques définis par l'État central, du moins dans les pays unitaires, sont devenus plus indicatifs et conceptuels. Ensuite, les plans d'urbanisme ont aujourd'hui un champ d'action plus large, car ils associent des objectifs de développement physique à des buts moins concrets. Enfin, la planification stratégique doit prendre en compte les régions fonctionnelles et la mobilité des frontières des villes.

2.1.1. Améliorer l'analyse prospective et les cadres

L'un des objectifs des plans et des dispositifs stratégiques consiste à faire comprendre aux parties prenantes, aux décideurs et aux promoteurs des villes les relations cruciales qui détermineront probablement les caractéristiques économiques, sociales et environnementales futures d'une localité et qui stimuleront la compétitivité des villes et des agglomérations. Les questions d'aménagement du territoire doivent être examinées sur le long terme (Albrechts, 2001). Cette approche met l'accent sur un certain nombre de tendances lourdes et décrit leurs répercussions à l'échelle des villes².

Il faut également adopter une perspective s'inscrivant dans un horizon suffisamment éloigné pour que les plans d'aménagement puissent remédier efficacement aux problèmes structurels et tirer parti des changements apportés. Le Royaume-Uni, par exemple, a pris conscience du fait que le réaménagement des villes en crise prend beaucoup de temps et nécessite un horizon stratégique à 10 ou 15 ans, plutôt qu'une approche à trois ans reposant sur des projets, qui était la norme au milieu des années 90. Cet

horizon plus lointain pourrait, en outre, contribuer à consolider le modèle entrepreneurial, qui tend généralement à privilégier les résultats à court terme et souffre parfois d'une vision à courte vue du marché.

Par conséquent, l'État britannique a préparé le terrain pour de nouvelles stratégies régionales d'aménagement du territoire et d'urbanisme (par exemple les *core-cities*, ou villes-centres), et conçu une analyse informative à long terme. Les autorités tiennent particulièrement à exploiter au maximum les avantages procurés par le contexte économique contenu dans le cadre actuel d'orientation de la planification, ainsi qu'à libérer le potentiel économique national des agglomérations de province. L'urbanisme doit, de plus en plus, viser la création d'un nouveau savoir et répondre à des objectifs à une échelle économique, sociale et environnementale plus grande, avec des échéances adaptées³. La créativité et l'innovation sont stimulées lorsque ces fonctions sont localisées à proximité les unes des autres. Les politiques territoriales qui privilégient la densification pour le développement des centres urbains soutiennent directement la croissance des secteurs du savoir et les fonctions économiques à forte valeur ajoutée que ces derniers attirent.

En France, la nature durable de la planification est généralement avérée. L'articulation entre les plans stratégiques et les outils de planification a été considérablement renforcée au cours des deux à trois années passées. Elle a été facilitée par la forte participation de l'État dans le processus d'action territorial, ainsi que par la reconnaissance croissante de la planification en tant qu'instrument de la stratégie régionale de compétitivité. Plusieurs plans stratégiques qui reflètent le point de vue de l'État central, des Conseils régionaux et des villes doivent exister aujourd'hui au niveau régional⁴.

2.1.2. Étendre les objectifs de la planification

Dans la planification stratégique du territoire, on sait maintenant que les certaines mesures, prises isolément, peuvent avoir des conséquences négatives, d'où la nécessité de concevoir une vision intégrée et holistique. Cependant, l'intégration de nouveaux objectifs, tels que la durabilité, dans la stratégie de planification n'est pas une tâche aisée. Il est généralement admis que la durabilité et les mesures y afférentes tiennent compte de la coexistence des dimensions économique, sociale et environnementale dans la ville. En revanche, il n'est pas évident pour tout le monde que la durabilité ne résulte pas d'une simple somme d'actions traditionnelles visant des objectifs économiques, sociaux ou environnementaux. Les effets de ces mesures peuvent s'opposer entre eux si ces trois domaines ne sont pas pris en considération simultanément d'emblée. Par ailleurs, les instruments caractéristiques de ces trois domaines peuvent renforcer mutuellement leur efficacité s'ils sont utilisés de manière intégrée. Il convient donc d'appliquer certains principes de réglementation, tels que l'efficience allocative

(internalisation des coûts sociaux), l'efficacité redistributive et l'équité environnementale (entre les générations et au sein de celles-ci), mais ces mesures risquent d'alourdir le fardeau supporté par les parties prenantes et de réduire leur marge de manœuvre (Camagni, 2000).

Dans ce contexte, plusieurs options se présentent pour la planification stratégique. Dans certains pays, le développement urbain durable converge souvent vers l'idéal de la ville compacte. Ailleurs, c'est la ville verte qui est préconisée. Ces deux modèles ont des répercussions différentes. Tandis que le premier suggère que les besoins futurs de développement devront être satisfaits grâce à la densification, la connaissance actuelle des conséquences du second modèle indique que les évolutions doivent plutôt se produire par le biais de l'extension territoriale de la ville. Un aménagement du territoire soucieux de la consommation d'énergie privilégiera de toute évidence une configuration relativement dense (les habitants des centres-villes se déplacent beaucoup moins en voiture que les personnes qui vivent en périphérie). Une forte utilisation des zones construites favorise également une diminution des besoins en chauffage. Toutefois, cette densité élevée va à l'encontre du désir des citoyens de disposer d'espaces verts près de chez eux. Dans de nombreux cas, les urbanistes semblent tenir pour acquis que l'objectif de développement durable est largement compatible avec le mode de vie et les habitudes de consommation qui prévalent dans les villes. La réduction des activités nocives pour l'environnement peut également se révéler difficile dans le cadre des modèles entrepreneurial et évolutif.

Quelle que soit leur orientation, les politiques d'urbanisme des pays membres s'appuient de plus en plus sur le paradigme du développement durable, avec pour objectif de promouvoir une approche intégrée⁵. Elles peuvent y parvenir en appliquant certains types de réglementations spécifiques relatives à l'atmosphère, à la qualité de l'eau et aux déchets. Les mesures adoptées peuvent privilégier l'équilibre entre les considérations relatives à la qualité du territoire, par exemple en étant assez restrictives quant au transport routier et en tentant de réduire l'extension urbaine, qui encourage l'étalement des villes aux dépens des éléments durables. Il est également possible d'instaurer un zonage afin d'assurer la préservation de l'environnement. Plusieurs pays ont voté des lois contraignant les collectivités à effectuer des études d'impact, ainsi qu'un suivi *a posteriori* de leurs programmes stratégiques. Certains ont rendu publics les résultats de ces études, de manière à procurer un niveau élevé de transparence et de responsabilité.

Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), élaboré et adopté par les ministres des États membres de l'Union européenne en 1999, constitue un exemple de cadre fondé sur le développement durable. En se préoccupant essentiellement de la compétitivité économique, de la

cohésion sociale et de la viabilité environnementale, le SDEC met notamment l'accent sur le développement durable, la gestion raisonnée et la protection du patrimoine naturel et culturel⁶. Il insiste sur la nécessité de décongestionner les réseaux de transport au moyen d'une politique de planification et de développement territorial adaptée, en renforçant les chaînes de transport intermodal et en favorisant les modes de transport écologiques. Le patrimoine naturel et culturel est souvent considéré comme le principal élément qui nécessite une protection. Non seulement il contribue au développement de la culture, mais également, de manière plus générale, à celui de l'économie des villes et des régions, par le biais d'une gestion innovante. Ce cadre a joué un rôle déterminant dans l'orientation de l'aménagement du territoire, notamment dans de nombreuses régions frontalières et périphériques de l'Union européenne (comme en Irlande du Nord et en république d'Irlande) (Murray, 2004).

Le développement durable est un défi, voire un dilemme, pour l'approche entrepreneuriale de l'urbanisme. Il peut s'avérer difficile de parvenir à un consensus entre toutes les parties prenantes, et des tensions peuvent apparaître. Certains groupes d'intérêts des entreprises pourraient considérer ce modèle comme défavorable au climat des affaires. Des cadres réglementaires stricts nuiraient à l'investissement des promoteurs et aux partenariats public-privé. Cependant, la formation d'alliances peut aider à clarifier le dialogue et la négociation. Une planification ouverte et éclairée contribuerait certainement à l'émergence de stratégies communes de viabilité environnementale et d'identification de solutions bénéfiques pour tous. En effet, l'urbanisme stratégique ne donnera sûrement pas naissance à une ville exempte de tout différend, mais qui sait gérer ses désaccords.

2.1.3. S'adapter aux régions urbaines

La planification stratégique est également plus cohérente lorsqu'elle correspond aux régions fonctionnelles. Si le bilan est très mitigé pour certaines grandes villes, les efforts déployés pour essayer de parvenir à cet idéal ont été particulièrement marqués dans les zones urbaines les plus dynamiques. Dans le cas de Barcelone, la planification stratégique a élargi son champ d'action au-delà de la ville elle-même. Son orientation entrepreneuriale a encouragé les plans plus intégrés. Le dernier en date (2002) est considéré comme une réussite et un exemple pour les provinces voisines. À Paris, plusieurs plans ont été établis au niveau municipal et régional, et le maire a récemment engagé des discussions avec les municipalités situées dans la petite couronne.

En général, étant donné la diversité des approches et l'hétérogénéité de l'engagement et de l'orientation des autorités, les projets des villes et des métropoles sont extrêmement variables en termes de globalité et de

discernement. Leur dimension stratégique peut être limitée ou définie assez étroitement, ne donnant parfois qu'une vision pour l'avenir englobant un certain nombre d'objectifs généraux ou de valeurs fondamentales de la ville. Elle comprend la planification et l'anticipation des tendances, mais il peut parfois lui manquer des données et une quantification, ainsi que des mécanismes d'évaluation des résultats.

3. Planification participative et réseaux de gouvernance urbaine

Afin de pallier ces difficultés, les systèmes d'urbanisme évoluent de plus en plus vers une structure flexible s'appuyant sur des réseaux, qui implique une collaboration plus étroite entre les différents niveaux d'autorité et l'intégration de nombreux acteurs, dans le sillage de la décentralisation engagée dans plusieurs pays. Cette tendance à la coopération nécessite l'établissement de nouvelles relations administratives pour mettre au point des stratégies, ainsi que la participation de nouveaux acteurs au processus de planification, dans un environnement à gouvernance multiple, c'est-à-dire qui ne se compose pas uniquement d'organismes publics, mais également de groupements d'intérêts locaux dont des investisseurs privés, des associations professionnelles, des promoteurs immobiliers et l'ensemble des organisations bénévoles et non gouvernementales. Dans de nombreux domaines, la priorité accordée de manière croissante aux projets de grande envergure et au développement de certains quartiers confère aux entreprises un rôle moteur dans l'urbanisme.

3.1. L'essor des partenariats

Traditionnellement, les plans de développement territorial étaient élaborés par des équipes techniques, en collaboration avec les responsables politiques compétents. Les relations hiérarchiques entre les différents niveaux d'autorité constituaient le seul mode de direction. Cette situation se reflétait par des schémas directeurs produits par les experts et par l'investissement public. Le secteur public visait principalement à réglementer le secteur privé et à imposer un cadre strict à l'utilisation et à l'aménagement de l'espace, ce qui était incompatible avec la nature évolutive de l'économie.

Aujourd'hui, les stratégies urbaines nationales sont affinées au niveau régional et municipal, afin d'être davantage orientées vers la compétitivité. La tendance à la décentralisation budgétaire et financière dans de nombreux pays renforce la responsabilité des municipalités et leur volonté de s'engager dans des projets d'urbanisme. Par conséquent, l'esprit d'entreprise est de plus en plus manifeste tant dans le secteur public que privé. Les organismes à but non lucratif qui fournissent des services publics (écoles, hôpitaux, transports

publics) ont également modifié leur attitude, tout en devenant moins tributaires des subventions de l'État.

Les partenariats constituent la clé de voûte des nouvelles approches. L'intérêt porté actuellement aux politiques associant diverses parties prenantes et à l'« esprit de coopération » suggère qu'ils pourraient combler efficacement les carences des stratégies établies avec une communication insuffisante entre les différentes organisations et instances. Les partenariats sont également une nécessité pour les autorités locales qui ne peuvent pas répondre aux problèmes qu'elles rencontrent.

L'élaboration participative de stratégies donne actuellement lieu à beaucoup d'expérimentations. Certains de ces efforts se concentrent sur l'établissement de stratégies conjointes entre groupes de municipalités. Certaines mesures de collaboration résultent de partenariats formalisés ou de mécanismes d'accords officiels entre des partenaires, destinés à défendre des intérêts communs. Ce type d'alliance est à la base de la stratégie de la région de Stockholm, qui doit remédier à des problèmes complexes doivent être traités. En Italie, des mécanismes formels ont été mis en œuvre dans certains partenariats entre plusieurs municipalités (comme les pactes territoriaux). En Belgique, le gouvernement régional de Bruxelles-Capitale a créé des instances semi-publiques (telles que la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale) et des organismes immobiliers afin d'être plus efficace sur le marché privé. En Espagne, la formule du consortium a été utilisée à Madrid dans le développement de nouveaux espaces urbains : les propriétaires fonciers ont été autorisés à bâtir dans certaines zones aux prix du marché, en échange de terrains viabilisés destinés à la construction de logements sociaux. Ces partenariats ont entraîné une augmentation considérable de d'infrastructures bâties.

3.2. Le rôle de la planification locale

Dans ce contexte, les municipalités devraient jouer un rôle crucial. Ce sont elles qui connaissent le mieux les actifs locaux et la demande territoriale et qui sont, par conséquent, les mieux à même de développer des capacités d'innovation et d'encourager une meilleure utilisation des opportunités géographiques. Le contexte local, en particulier, est bien positionné pour intégrer les différentes approches des parties prenantes, en une conception socio-territoriale cohérente qui favorise la croissance et pour éviter certaines des conséquences négatives des actions individuelles. Par ailleurs, dans de nombreux pays, l'État central ne souhaite aucunement s'impliquer dans toutes les questions de planification et délègue de plus en plus ces responsabilités à des instances infranationales.

Grâce à la plus grande latitude accordée à ces autorités, la diversité des situations locales se reflète dans les plans locaux d'urbanisme. Si les villes ont davantage de marge de manœuvre, les urbanistes, les promoteurs et les entreprises présents localement pourraient être incités à travailler ensemble pour établir des plans au niveau de la région et de l'agglomération. Dans le cas de Séoul, la décentralisation a permis à la municipalité de concevoir, de plus en plus, des programmes à grande échelle visant à redynamiser et à développer l'agglomération. Les partenariats public-privé se multiplient (en 2004, 114 projets ont été confiés par la ville au secteur privé). À Barcelone, les plans ont tous été présentés par les villes, les provinces étant peu actives.

Il serait possible de tirer d'autres avantages des nouvelles formes institutionnelles et voies de communication. Les urbanistes pourraient jouer le rôle de médiateurs et de catalyseurs dans un environnement où interviennent des acteurs multiples, et utiliser au maximum leurs connaissances stratégiques et leur expertise locale. Cependant, ces instances ont également été critiquées pour leur approche souvent « fermée » et « corporatiste », ne rendant pas suffisamment compte à la population. Certains considèrent que les décideurs locaux sont habitués à des méthodes bureaucratiques et à un comportement hiérarchique, ce qui fait qu'ils réagissent moins vite aux demandes du secteur privé.

3.3. Des réseaux dans un environnement fragmenté

La participation du secteur privé est essentielle dans le cadre de l'approche entrepreneuriale, car elle permet aux responsables politiques d'être bien informés des besoins du monde des affaires et de pouvoir, à leur tour, mobiliser les entreprises pour appuyer leur programme stratégique. Des réseaux sont établis dans les pays membres par le biais non seulement de l'engagement des municipalités et des organismes locaux, mais également de la participation des confédérations professionnelles, des sociétés et d'autres groupements du secteur privé. Le fonctionnement de ces réseaux repose sur la consultation, l'écoute et la recherche du consensus. C'est pourquoi les ouvrages relatifs aux politiques publiques préfèrent évoquer la gouvernance d'une région que le gouvernement des régions urbaines. Cette extension des stratégies territoriales à un vaste réseau de participants ne nécessite pas que ces derniers aient un statut officiel.

Les chambres de commerce et les organisations professionnelles contribuent à la réalisation de conditions de concurrence équitables. Il est important que ces entités puissent exprimer leurs intérêts au niveau de la région et de l'agglomération, et pas uniquement de la ville ou des banlieues. Lorsque des organisations représentent à la fois des petites et des grandes entreprises, il est nécessaire que les intérêts des premières puissent être défendus équitablement. Dans certains pays, la mise en œuvre de politiques

publiques requiert la participation du secteur privé (c'est le cas, par exemple, des agences de développement régional au Royaume-Uni, ou encore de la plupart des organismes polyvalents aux Pays-Bas). De nombreuses structures informelles de coopération régionale font également appel à des acteurs économiques de premier plan.

Au niveau local, la fragmentation institutionnelle est courante dans de nombreuses agglomérations et peut constituer un frein à la planification participative, rendant la coopération avec le secteur privé plus complexe. Lorsque les fonctions d'administration et de planification sont réparties entre plusieurs instances locales, on peut craindre une tendance au « localisme », et les collectivités sont de plus en plus disposées à se faire concurrence entre elles. Les obstacles aux réseaux de planification dépendent de problèmes structurels (encadré 4.1) ou de la configuration spécifique de l'organisation de l'agglomération. Les exemples suivants illustrent les difficultés qu'il y a à établir des accords adaptés et les arbitrages qui doivent parfois être rendus entre les différentes échelles de planification :

- *Absence d'une autorité unique pour l'agglomération* : à Barcelone, une structure unique a été expérimentée : la Corporation métropolitaine de Barcelone (CMB), créée en 1974, qui est chargée d'approuver les projets d'urbanisme et de fournir des services. Une formidable impulsion a été donnée à la planification, en particulier sur la période 1979-85, et la CMB a par conséquent été dotée d'un budget considérable. Cependant, elle a été abolie en 1987 sur décision des autorités régionales. Les services sont désormais coordonnés par deux entités, et la responsabilité de la planification a été rendue aux communautés autonomes. Ainsi, la capacité de négociation des instances de l'agglomération a probablement été diminuée, et la coordination a peut-être été rendue plus difficile. Un débat a lieu actuellement entre les autorités catalanes et la municipalité, afin de trouver des solutions pour assurer une gestion conjointe dans divers domaines (au moyen d'une charte) (Kreukels et al., 2002).
- *Problèmes spécifiques d'une structure polycentrique* : la compétitivité des régions polycentriques dépend de la qualité de leur connectivité intrarégionale et de leur réseau de transports publics. En l'absence d'une direction forte, la coordination de l'urbanisme et de la stratégie économique est une tâche ardue, sans solution évidente. La région de la Randstad (conçue en 1958 pour être la future conurbation cosmopolite des Pays-Bas) n'a pas de centre dominant et, 50 ans après, demeure toujours une métropole potentielle, faute d'être devenue fonctionnelle. Les autorités nationales et l'administration régionale (Regio Randstad) ont des points de vue divergents quant à la manière de gérer cette situation. Les premières veulent traiter la région comme un réseau, tandis que la seconde insiste sur

la nécessité de renforcer les liens entre les pôles puisque ceux-ci n'ont pas encore atteint la taille critique⁷.

- *Risque de minimiser les questions de planification* : à Dublin, la centralisation des stratégies est restée très forte et la transition vers l'entrepreneuriat a entraîné la marginalisation des fonctions locales de planification, ainsi que l'affaiblissement des pouvoirs de planification, en raison de la mise en place d'organismes de rénovation *ad hoc*. Les services d'urbanisme des collectivités locales ont été contournés et, dans une large mesure, remplacés par des entités quasi privées et souvent centralisées. Dans de nombreux cas, les urbanistes locaux ont sauvé leurs fonctions en ayant recours à la planification intégrée à petite échelle. Par ailleurs, la gouvernance urbaine, tournée de plus en plus vers l'entrepreneuriat, a eu tendance à recentrer la planification vers les activités à court terme (McGuirk, 2001). Au vu du manque de ressources de l'autorité régionale de Dublin (Dublin Regional Authority) et de ses pouvoirs limités, la concentration croissante sur les microzones risque de minimiser les questions de planification stratégique et le développement de l'agglomération.

En revanche, on considère parfois que les frustrations liées à la fragmentation pourraient pousser les parties prenantes à rechercher des consensus et les engager dans la voie de la gouvernance multiple et de la coopération.

Malgré ces problèmes de fragmentation, de nombreux pays (unitaires) délèguent une nouvelle fonction aux instances administratives infranationales, afin d'encourager l'innovation et de renforcer la subsidiarité. Ainsi, la politique des Pays-Bas dans ce domaine est explicite. Dans une note stratégique récente (2006), un document intégré rédigé par quatre ministères néerlandais distincts⁸, le gouvernement présente sa nouvelle approche du contrôle de l'État, qui peut se résumer par la recommandation suivante : « centraliser si nécessaire, décentraliser si possible » (Van der Burg, 2006). Cette politique implique, en outre, une redistribution systématique des fonctions de planification. Les autorités municipales et régionales sont officiellement invitées à participer à la planification territoriale, en vue de formuler à des visions locales et régionales. Les pouvoirs publics devront devenir les partenaires de particuliers et d'entreprises faisant preuve d'initiative, en accentuant la dynamique plutôt qu'en la ralentissant par un système complexe de règles. Cette nouvelle stratégie vise avant tout à mettre en mouvement des processus territoriaux et à éviter d'imposer des exigences spécifiques au développement territorial, sauf lorsque des intérêts nationaux et internationaux sont en jeu.

Encadré 4.1. **Coordination des niveaux d'administration**

Les plans d'urbanisme ne se limitent pas à l'administration locale, mais couvrent souvent deux régions administratives ou plus. D'importants problèmes se posent alors pour la coordination en général, et la planification et sa mise en œuvre deviennent plus complexes. Les éléments suivants sont les signes d'une mauvaise coordination :

- Des services publics de mauvaise qualité lorsque les limites administratives empêchent l'utilisation efficiente des ressources et de l'investissement.
- Des doublons et du gaspillage lorsque les politiques sectorielles, souvent gérées par différents niveaux administratifs, sont mal intégrées et ont des objectifs divergents, voire contradictoires.
- Une opposition au partage de ressources et de l'information entre les autorités infranationales.
- L'éparpillement des fonds entre de multiples organismes dont les mandats sont similaires.

De nombreux problèmes de coordination sont directement liés aux lacunes du système de gouvernance, qui, bien souvent, ne récompense pas assez l'attitude coopérative. L'investissement public consacré aux infrastructures et aux services à l'échelle régionale et municipale est généralement considéré comme géographiquement neutre, ou s'alignant sur un modèle de répartition économique optimale, alors qu'en réalité, ce processus est fortement influencé par des facteurs territoriaux, en particulier par la dynamique politique locale. Le choix du type d'infrastructure à financer ou de la localisation d'un équipement s'appuiera sur des critères économiques et politiques, et la capacité d'un système de gouvernance à départager des demandes concurrentes entre les zones administratives, tout comme au sein de celles-ci, explique en grande partie le degré d'efficacité de la mise en œuvre des politiques.

L'aménagement du territoire est un moyen de tenir compte de ces différents intérêts pour élaborer une stratégie cohérente. Cependant, ses instruments correspondent souvent aux divisions administratives, et c'est seulement depuis peu que les outils de planification interjuridictionnels sont devenus plus courants.

Par ailleurs, plusieurs pays ont tenté de mieux aligner la mise en œuvre locale de la planification sur leur pensée stratégique, et d'alléger le poids de la réglementation et son formalisme. En France, cet effort s'est traduit par l'adoption, en l'an 2000, d'une nouvelle loi (la loi Solidarité et renouvellement urbains, SRU), dont l'objectif est de réformer l'appareil de planification. Sa

Encadré 4.2. **France : le Plan local d'urbanisme et le Schéma de cohérence territoriale**

Le Plan local d'urbanisme (PLU) remplace l'ancien Plan d'occupation des sols (POS), qui avait été introduit en 1967 par la Loi d'orientation foncière. Il vise à prendre en compte les évolutions du paysage urbain, les nouveaux pouvoirs des autorités locales, la multiplication des différends liés à l'utilisation des sols et l'importance croissante des questions environnementales. Les PLU sont établis pour une période de 10 à 15 ans et s'adressent principalement aux communes faisant partie d'un groupement intercommunal (on en dénombre un peu moins de 18 000). Jusqu'à présent, environ 2 000 d'entre elles (généralement les villes les plus dynamiques) ont adopté un PLU (la nouvelle législation est en vigueur depuis l'an 2000). Afin de laisser assez de temps aux municipalités pour élaborer un plan, une période transitoire (POS/PLU) a été organisée et une procédure simplifiée a été introduite pour la révision du plan. Lorsqu'une agglomération (structure de coopération entre plusieurs communes, qui est en quelque sorte une région urbaine fonctionnelle) est créée, le PLU est conçu à son niveau. Le principal outil stratégique est le PADD (Projet d'aménagement et de développement durable), qui est établi en concertation avec les parties prenantes, les élus, les responsables politiques locaux et, parfois, le public. De toute évidence, ce nouveau système se démarque de la politique dirigiste qui prévalait par le passé.

Une autre initiative de l'État a consisté à charger les autorités infranationales d'élaborer des programmes spéciaux, appelés SCOT (Schémas de cohérence territoriaux). Ces dispositifs sont mis au point par chaque groupe de communes d'une zone fonctionnelle et, en particulier, d'une région urbaine (comprenant une ville centrale et sa périphérie). Le PLU, le plan de transports urbains et le programme de logement doivent être compatibles avec le SCOT pour être validés et appliqués. Ce document définit les principales orientations d'un groupe de communes adjacentes (intercommunalité) pour dix ans. Il doit assurer un équilibre entre la rénovation urbaine et la périphérie rurale, préserver la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale, et permettre un développement durable et compétitif.

Dans le cas de la région parisienne, un PLU (2005-2020) a récemment été établi pour la capitale. Ce plan serait favorable aux entreprises et à l'emploi. Le premier secteur d'aménagement, où l'emploi est une priorité, a été étendu, tout comme les zones réservées aux pépinières d'entreprises et aux campus universitaires. La mise en place de bureaux « intelligents » est également encouragée dans le deuxième secteur, qui privilégie l'habitation. Un équilibre est maintenu, dans l'ensemble de l'agglomération, entre les services aux particuliers et les services à forte valeur ajoutée, notamment grâce à la préservation d'une proportion suffisante d'habitations à loyer modéré. Le logement demeure un problème majeur, étant donné la nécessité de ralentir le processus de gentrification et d'entretenir la mixité sociale dans Paris.

Un certain nombre de SCOT sont à l'étude dans cette région, mais aucun n'a encore fait ses preuves. La Ville de Paris ne participe à aucun SCOT.

principale innovation est d’instaurer un nouveau document, le Plan d’aménagement et de développement durable (PADD), qui reflètera l’approche stratégique des collectivités et sera une condition préalable à l’élaboration d’un nouveau PLU, Plan local d’urbanisme (encadré 4.2). Cette législation a pour but de modifier la philosophie de l’urbanisme, en ne donnant plus la priorité au propriétaire individuel, mais plutôt aux projets collectifs de développement.

3.4. Coordination verticale et niveaux régionaux

L’efficacité des politiques implique également un certain type d’articulation entre les différents niveaux d’administration, afin d’éviter ou de limiter les approches divergentes de la planification (encadré 4.3) et d’encourager une collaboration verticale. Si les pays présentent des systèmes de gouvernance variés, le niveau régional ou intermédiaire semble jouer un rôle crucial dans la plupart d’entre eux, compte tenu de la pertinence de la région fonctionnelle et de la portée économique croissante de la dimension ville-région. Ce renforcement du niveau intermédiaire reflète une tendance à l’optimalité et/ou aux décisions émanant de l’État.

- Aux États-Unis, la responsabilité de la planification de l’occupation des sols incombe aux États, conformément à la Constitution, mais elle est confiée, dans les faits, aux municipalités. Dans les années 70, l’inquiétude du public vis-à-vis de l’impact de l’extension urbaine sur l’environnement et l’agriculture a conduit plusieurs États à reprendre en main l’urbanisme. Un certain nombre de communes situées dans des grandes régions métropolitaines ont adopté des systèmes locaux de développement, qui ont souvent atténué la densité urbaine. L’accélération de l’étalement des villes et ses conséquences (réduction des espaces verts et des zones de loisirs, augmentation de l’encombrement de la circulation sur les voies périurbaines et les grands axes routiers, pollution, etc.) ont suscité de nouvelles craintes. Treize États (sur 50) ont renforcé ou créé un système de gestion de la croissance reposant sur des mesures incitatives.
- Au Royaume-Uni, à la suite du travail réalisé sur le concept de ville-région, l’État concentre de plus en plus ses efforts sur la compétitivité régionale et sur les liens entre les villes et leurs alentours⁹. L’objectif principal des nouvelles recommandations de planification régionale (*Regional planning guidance*, RPG), qui englobent la politique régionale des transports, est de définir une orientation pour l’élaboration des plans de développement et de transports par les autorités locales. Ce document doit également offrir un cadre de planification à plus long terme pour les stratégies économiques des agences de développement régional (Regional Development Agencies, RDA). À Birmingham, par exemple, l’organisme de planification régionale a réorienté et rééquilibré sa stratégie territoriale. L’approche devait être

Encadré 4.3. Les différents niveaux de planification

Le niveau le plus élevé de planification est le plan macroéconomique, qui se situe généralement à l'échelon national, mais également, dans certains pays, à celui des grandes régions. À cette échelle, l'utilisation et la nature des projets sont extrêmement variables. Certains pays, comme le Royaume-Uni ou les États-Unis, ne disposent pas d'un plan national de développement territorial à proprement parler. D'autres ont une approche principalement conceptuelle (par exemple la France ou le Japon), traitant des questions de développement économique dans leur ensemble, mais pas directement des décisions de répartition du budget ou d'utilisation des sols.

Malgré certaines variations, les systèmes de planification des pays de l'OCDE comprennent généralement les fonctions fondamentales suivantes :

- Ils définissent une stratégie territoriale à long ou moyen terme permettant d'atteindre les objectifs fixés (concernant souvent la maîtrise des disparités régionales et le développement durable) ;
- Ils constituent souvent un outil de coordination des différentes politiques sectorielles pour la réalisation de ces objectifs de développement territorial ;
- Ils sont, de plus en plus, considérés comme des mécanismes de coordination et d'interaction qui permettent aux autorités infranationales de définir leurs propres politiques de développement territorial dans le respect des objectifs stratégiques nationaux, voire internationaux, et qui facilitent l'adaptation régionale et locale des politiques nationales.

Au niveau intermédiaire, qui correspond aux régions administratives, et surtout aux régions urbaines, les projets associent divers aspects de l'aménagement du territoire contenus dans les plans définis à l'échelon microéconomique et une sorte d'approche stratégique. Dans de nombreux pays, ils s'appliquent à plusieurs juridictions administratives, bien que dans certains cas, l'unité située en bas de l'échelle (la municipalité) garde le contrôle juridique des plans d'occupation des sols et du zonage. À ce titre, les projets de niveau intermédiaire sont souvent représentatifs des initiatives destinées à créer des mécanismes de gouvernance horizontale plus innovants. C'est à ce niveau que les plans d'aménagement traitent le plus directement des grandes évolutions physiques (les décisions prises à cette échelle ont un impact régional, voire national, mais dépendent également de l'attention portée aux questions d'utilisation des sols).

Les plans du niveau microéconomique ou infrarégional déterminent le système d'aménagement du territoire, en ce sens qu'ils indiquent les types d'utilisation des sols autorisés pour chaque zone ou parcelle de terrain où sont construites des infrastructures de base (routes, voies ferrées, égouts, etc.), ainsi que les droits qui y sont associés (droits de passage, style de construction, panneaux d'affichage et signalisation, par exemple). C'est à ce niveau que l'aménagement du territoire est le plus directement lié à l'utilisation des sols et, dans une large mesure, à l'application des décisions de planification prises par les instances supérieures.

modifiée pour mieux coordonner les politiques en matière d'économie, d'environnement, d'éducation, de santé et de transports. Néanmoins, ces recommandations sont encore parfois critiquées pour leur caractère ambigu et abstrait.

Dans certains pays, cependant, la réglementation n'exige guère l'harmonisation des plans locaux avec la politique générale prédominante, ce qui laisse une grande latitude aux collectivités pour définir leurs projets. Il semble alors que les pratiques de planification combleraient souvent ce vide. Ainsi, à Stockholm, le conseil régional (métropolitain) établit un plan régional combiné d'occupation des sols et de transports. Celui-ci propose des principes d'utilisation des sols et de l'eau, ainsi que des recommandations d'emplacement pour les projets immobiliers et les infrastructures, mais il n'est pas juridiquement contraignant. Ce type de plan est facultatif, mais il représente un consensus entre les souhaits des municipalités et les objectifs de développement à long terme. Il convient de noter que des projets et des stratégies de développement économique et social ont également été lancés par le conseil régional, sans que l'État central l'ait demandé. Ces orientations n'ont cependant pas donné lieu à une collaboration plus intense avec le secteur privé (Kreukels et al., 2002). En général, les urbanistes comptent sur l'aménagement du territoire et les nouvelles infrastructures pour stimuler l'investissement privé, plutôt que de faire directement appel à des représentants d'entreprises au cours des négociations sur ce sujet.

3.5. Processus et mise en œuvre

Dans le cadre de la naissance et de l'expansion de l'approche coopérative décrites ci-dessus, certains différends doivent être traités. Certains ne peuvent pas être résolus par des processus de recherche de consensus et devront toujours être réglés par des décisions politiques ou juridiques. Il faut donc prêter attention aux étapes successives du processus d'élaboration d'une stratégie : soulever les problèmes, les regrouper, mettre au point des concepts stratégiques et traiter les différends existants. L'idée des forums, des tribunes et des tribunaux (Bryson et Crosby) est utile en ce sens. Les forums peuvent répondre, en partie, au besoin de modes de collaboration plus informels en vue d'identifier les problèmes et d'élaborer des approches qui permettront de comprendre les dynamiques urbaines et régionales. Les tribunes sont des lieux de débats plus structurés dans lesquels des cadres stratégiques sont établis et sélectionnés de manière à développer au maximum le sentiment d'appropriation partagée. Enfin, les tribunaux constituent un complément nécessaire aux processus de collaboration, étant donné que certains différends risquent de ne pas trouver de solution (Bryson et Crosby, 1992; Healey, 1998).

Ces forums et ces tribunes pourraient être organisés de manière à former des contrats entre les parties prenantes. Un certain nombre de pouvoirs publics ont mis au point des dispositifs de ce type pour parvenir à des accords, principalement entre les divers échelons administratifs. Bien que ces contrats ne soient pas toujours spécifiquement conçus à des fins de planification, ils présentent l'avantage de créer des liens officiels entre les actions déterminées par les plans d'aménagement et leur mise en œuvre par les instances de niveau inférieur, qui est elle-même souvent régie par des instruments de planification à l'échelle locale. Le recours au contrat donne naissance, du moins théoriquement, à un mécanisme plus clair permettant de relier des projets applicables à des niveaux différents et de renforcer le rôle des instruments de planification, en répartissant les responsabilités entre les acteurs publics, en coordonnant la mise en œuvre des politiques et en veillant à la cohérence de celle-ci d'un secteur à l'autre et d'un niveau administratif à l'autre. Ces instruments ont fait l'objet de plusieurs documents du Comité des politiques de développement territorial (comme les *Examens de territoriaux de l'OCDE – France*).

D'une manière plus générale, l'évaluation du processus de planification et de ses effets permet d'améliorer l'instauration de partenariats et de favoriser l'adaptation permanente de l'approche entrepreneuriale. Bien qu'elles soient habituelles dans le secteur privé, les procédures d'évaluation ne semblent pas avoir été beaucoup utilisées dans les activités de planification des métropoles et des villes jusqu'à présent¹⁰. Assez peu de pays ont acquis une culture de l'évaluation dans l'urbanisme. Traditionnellement, les systèmes de planification mesurent plutôt mal leurs effets sur les schémas de développement en regard d'objectifs et d'indicateurs. Les analyses d'impact sont jugées difficiles à exploiter, car elles s'inscrivent généralement dans des efforts à moyen ou long terme. Les critères utilisés pour vérifier l'efficacité de la planification territoriale sont principalement sectoriels, du moins pour ce qui est des évaluations à court terme (concernant, par exemple, le développement économique régional, les transports et les communications). Ces expertises se concentrent, pour la plupart, sur le processus, alors que l'efficacité des projets ne peut être évaluée qu'après plusieurs années. L'appréciation des résultats est, en outre, compliquée par le fait que les systèmes de planification ne sont qu'un des nombreux déterminants du développement régional.

Conclusions : défis et perspectives futures

Ces dix dernières années, le modèle entrepreneurial est devenu une référence pour les activités d'urbanisme dans les pays membres. Cette nouvelle philosophie met l'accent sur les approches obéissant aux lois du marché, la création d'une vision et l'intégration d'objectifs socio-économiques

et environnementaux. Elle entend principalement utiliser les outils des entreprises afin d'accroître l'efficacité et de développer un environnement plus propice à l'initiative.

La planification stratégique, qui est née des pratiques des grandes entreprises, est devenue un outil essentiel auquel l'État a recours pour intégrer la compétitivité dans les stratégies d'aménagement. Son extension aux niveaux infranationaux de l'administration, et notamment aux villes et aux agglomérations, a été confortée, dans la plupart des pays, par une tendance générale à la décentralisation des politiques et à la délégation de responsabilités plus nombreuses aux instances inférieures, selon le principe de subsidiarité. Les municipalités ont acquis une marge de manœuvre élargie, et les liens entre ville et région ont été accentués. Tandis que les conseils régionaux et municipaux se rapprochent des citoyens, les administrations centrales ouvrent la voie à d'autres approches régionales et locales et à de nouvelles interprétations des politiques. Cependant, il faut que les principes de base soient respectés.

Par ailleurs, le nouveau modèle de planification se caractérise par une approche plus pluraliste adoptée par les pouvoirs publics, reposant sur les partenariats public-privé. Il est devenu presque indispensable d'avoir recours à des méthodes faisant appel à la collaboration, où entrent en jeu des intérêts bien plus diversifiés. Auparavant, la planification était confiée à des organismes publics travaillant à l'édification d'un État-providence, si bien qu'elle était principalement orientée vers les services de nature sociale. Il est désormais évident que l'amélioration de la compétitivité d'une ville appelle une meilleure exploitation des connaissances, des capacités d'innovation et de l'engagement d'acteurs urbains plus nombreux.

Bien que l'approche entrepreneuriale ait très bien réussi à accroître l'investissement public et privé dans les grandes villes, comme par exemple dans le Sud de l'Europe et au Royaume-Uni, elle comporte également des tensions internes et, parfois, certains pièges. Elle peut alors conduire à des situations qui entravent la prise de décision et apportent des solutions non viables. Tout d'abord, une orientation plus marquée de la gouvernance urbaine d'une ville vers l'entrepreneuriat pourrait recentrer les fonctions de planification sur des actions à court terme, engagées au nom de la compétitivité de la ville. Les initiatives temporaires peuvent servir à concentrer les ressources et les efforts, mais elles ne sont pas toujours sans risque. Une vision opportuniste destinée à stimuler le développement du secteur privé peut entraîner, par exemple, un manque de cohérence entre l'occupation des sols et l'offre de transports, une insuffisance d'espaces publics et une esthétique déplorable pour nombre d'immeubles. La situation dépend donc beaucoup, dans ce cas, du degré d'exhaustivité de la stratégie

d'aménagement d'une métropole, ainsi que de l'application de cette stratégie par les urbanistes.

Ensuite, dans de nombreux pays, les structures et les limites administratives des collectivités locales ont récemment évolué, souvent pour tenir compte de l'extension géographique des villes (ainsi que de l'adoption progressive d'un schéma polycentrique) et pour refléter le nouvel idéal de décentralisation, mais elles semblent, dans le même temps, favoriser certains groupes de pression ou d'intérêts particuliers. Dans certains cas (surtout dans les États unitaires), l'État central a maintenu les appels d'offres pour les dépenses publiques au niveau local dans les domaines de politique centrale. De nouvelles formes de gouvernance sont nées sur la base d'une configuration polycentrique, dans laquelle les relations entre administrations et milieux professionnels se sont souvent construites autour de questions sectorielles. Ces groupes d'intérêts pourraient, certes, obtenir un statut privilégié, mais ils risquent de rencontrer des problèmes de légitimité et de s'attirer l'hostilité d'autres parties prenantes.

Dans d'autres cas, les villes ont connu une fragmentation croissante, les fonctions d'administration et de planification étant réparties entre plusieurs instances locales, qui sont souvent en concurrence pour attirer des investissements rémunérateurs – sur le plan des impôts fonciers (par exemple sur les locaux commerciaux ou les bureaux). Cette situation nuit à la cohérence de l'aménagement et à la promotion de l'intérêt collectif. Plusieurs États ont recentralisé certaines fonctions de planification, afin de faciliter le développement de projets de grande envergure, ainsi que d'éviter ces distorsions, l'apparition de différends perpétuels et le gaspillage de l'argent public.

Enfin, ces réorganisations de l'administration locale (généralement dans les États unitaires) portent à se demander si le débat relatif aux questions territoriales dans les zones urbaines s'inscrit aujourd'hui véritablement dans les sphères où se décide la planification, là où interviennent les principales parties prenantes, ou bien si les projets sont la transposition du fruit de débats externes concernant le positionnement sur le marché mondial et la création d'avantages concurrentiels. Dans le même ordre d'idées, on pourrait chercher à savoir si les citoyens concernés se retrouvent dans les principaux choix d'aménagement, et s'ils peuvent jouer un rôle dans le processus décisionnel. Sans une réelle participation du public, l'approche entrepreneuriale perd sa légitimité et demeure une convergence d'intérêts professionnels et locaux soumis aux cycles électoraux et à l'évolution de la direction des collectivités locales.

Le degré de prise en compte de ces questions et leurs solutions politiques auront un impact considérable sur la consolidation du modèle entrepreneurial.

L'avenir de ce dernier dépendra probablement également de la revalorisation du savoir et de la formation des administrations locales. De nombreuses villes doivent renforcer les compétences de leurs urbanistes et adopter une nouvelle culture organisationnelle, moins influencée qu'autrefois par les procédures bureaucratiques et plus propices à une prise de décisions rapide et à des attitudes flexibles. Il faut pour cela non seulement que les collectivités locales consacrent plus d'investissements au développement des connaissances théoriques et pratiques, mais également que les autorités nationales élaborent une feuille de route de la promotion du savoir, qu'ils diffuseront auprès des villes et des régions.

Notes

1. Ces brefs descriptifs sont extraits des chapitres de *Metropolitan Governance and Spatial Planning* (A. Kreukels, W. Salet et A. Thornley) consacrés à Barcelone, Londres et Vienne.
2. Ces tendances lourdes sont : l'émergence de l'économie du savoir, le rôle des métropoles en tant que moteurs de l'innovation, le renforcement du secteur des services et l'importance croissante de l'infrastructure d'éducation et des équipements socioculturels dans la concurrence mondiale entre les villes.
3. Le terme « idéopole » a été inventé pour traduire ce concept.
4. Trois types de documents stratégiques ont été établis au niveau régional : le PASER (Projet d'action stratégique de l'État en région), conçu par le préfet, le SRADT (Schéma régional d'aménagement du territoire), un plan à plus long terme, et le SRDE (Schéma régional de développement économique), déterminé par le Conseil régional. Les contrats de ville et d'agglomération (section 2) nécessitent également d'autres documents, appelés projets de ville ou d'agglomération.
5. Dans le cas de Londres, par exemple, elle consiste à générer de la croissance par le biais de pôles d'opportunités et de zones d'intensification, ainsi qu'à favoriser la régénération urbaine des zones souffrant d'exclusion sociale et de pauvreté. Parmi les thèmes intersectoriels figurent la nécessité de coordonner les transports et le développement afin de promouvoir les transports publics pour lutter contre l'encombrement de la circulation. Voir *London Plan: A Summary* (février 2004).
6. Les principes prédominants du développement territorial sont, outre la gestion raisonnée du patrimoine naturel et culturel, la mise au point d'un système urbain équilibré et polycentrique, ainsi que l'égalité d'accès aux infrastructures et à la connaissance.
7. Les ministères chargés de sa gestion voient la Randstad comme un réseau urbain unique. Ils considèrent que, face à la concurrence internationale, c'est la situation de la région dans son ensemble qui doit être améliorée. Dans le même temps, ils la divisent cependant en trois pôles économiques distincts (Amsterdam – l'aile nord, Rotterdam/La Haye – l'aile sud, et la région d'Utrecht). Ils partent du principe que la stimulation de la compétitivité de chacune de ces zones relancera l'activité de l'ensemble de la Randstad. Sa diversité intrarégionale est perçue comme un avantage décisif en termes de concurrence internationale. L'administration régionale opte pour une stratégie partiellement différente, privilégiant une perspective qui couvre toute la Randstad. Elle considère que la taille critique n'a

pas été atteinte dans chacune des parties de la région et donne la priorité à un renforcement des relations entre les différents pôles, qui impliquera des mesures variables pour la planification, la construction d'infrastructures et le développement périurbain. Voir Lambregts (2005).

8. La stratégie nationale de planification protège des valeurs importantes telles que la nature ou le paysage et renforce la sécurité publique tout en favorisant le développement. Elle définit les politiques jusqu'en 2020. Elle constitue l'instrument pivot de la politique des pouvoirs publics. Le VROM (ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement) a dépensé 418 millions EUR, provenant du Fonds de renforcement des structures économiques, pour stimuler les projets de qualité.
9. On sait aujourd'hui que les villes dynamisent les régions en leur fournissant une masse critique d'établissements publics et privés d'étude et de recherche, des services stratégiques aux entreprises, une connectivité, des emplois bien rémunérés, une concentration d'activités culturelles, sportives et de loisirs, ainsi que des pôles de transports. Inversement, les régions permettent aux villes de disposer d'espace pour réaliser leurs projets économiques et d'infrastructures, d'une plus grande variété d'options de logement urbain et rural, de centres urbains caractéristiques, d'un grand nombre de locaux et de sites d'activité, d'une main-d'œuvre plus nombreuse, d'opportunités de loisirs ruraux, et d'un retour d'informations sur leur réputation et leur efficacité.
10. Il convient néanmoins de mentionner certaines initiatives, qui suggèrent une évolution des attitudes vis-à-vis de l'évaluation. Au Royaume-Uni, le gouvernement a introduit l'obligation d'analyse des impacts environnementaux, économiques et sociaux des différentes solutions de développement pour chaque projet de recommandations de planification régionale. Plusieurs États des États-Unis, comme l'Oregon ou le New Jersey, ont instauré des méthodes de benchmarking dans lesquelles on définit des objectifs et des critères spécifiques permettant de suivre la progression des projets. Les indicateurs peuvent être sociaux, environnementaux (pourcentage d'utilisation des terres) ou économiques (croissance de l'emploi). Étant donné que cette initiative nécessite l'observation de plusieurs dizaines, voire centaines, d'indicateurs obscurs, les organisateurs ont aujourd'hui tendance à privilégier une approche de gestion par tableau de bord. Celle-ci implique l'utilisation d'un petit nombre de données faciles à obtenir et à comprendre pour établir des tendances et une progression générales.

Chapitre 5

Conclusion

Ce chapitre tire les enseignements des expériences analysées dans les chapitres précédents et identifie les écueils représentés par les aspects réducteurs des diverses approches entrepreneuriales. Il étudie comment éviter ces écueils. Il indique aussi dans quel sens le rôle des autorités locales devrait évoluer, en s'adaptant au cadre créé par le nouveau paradigme entrepreneurial.

La priorité accordée à la compétitivité dans la planification urbaine a fondamentalement réorienté le mode de gouvernance urbaine, qui est passé du managérialisme à l'entrepreneurialisme. L'entrepreneurialisme consiste à favoriser la croissance économique et une politique d'anticipation en misant sur les partenariats public-privé, les approches stratégiques et l'adoption de la méthode de marketing du secteur privé.

Cette réorientation vers l'entrepreneurialisme a inauguré une nouvelle dimension de l'aménagement territorial urbain, en introduisant diverses innovations. Ainsi, ces nouvelles approches ont identifié et exploité un potentiel de régénération de la vie économique urbaine via, par exemple, la politique culturelle et l'accueil d'événements. L'entrepreneurialisme vise à tirer parti de la puissance du secteur privé au bénéfice de l'aménagement territorial urbain, et à exploiter autant que possible le potentiel du marché en introduisant de nouveaux types de réglementations pour stimuler l'innovation privée et renforcer le fonctionnement du marché. Il crée un cadre institutionnel flexible, qui marque le passage du gouvernement à la gouvernance dans la politique d'urbanisme.

1. L'écueil des aspects réducteurs

Pendant, les expériences de ces dernières décennies montrent les défis que devra relever l'entrepreneurialisme urbain pour porter pleinement ses fruits et se préparer au nouveau contexte du XXI^e siècle en surmontant divers aspects réducteurs inhérents aux méthodes antérieures recourant à l'entrepreneurialisme urbain.

1.1. Tirer parti d'atouts uniques

Premièrement, à trop s'être appuyés sur une poignée de réussites érigées en « bonnes pratiques », les urbanistes ont produit des stratégies et des environnements bâtis présentant de grandes similitudes, ce qui s'est traduit par la disparition des spécificités et des particularités locales. Ce problème est exacerbé par les objectifs de régénération urbaine qui sont souvent définis de manière étroite et se bornent à de la promotion territoriale via une rénovation physique. Les efforts déployés par les urbanistes pour correspondre aux stéréotypes des goûts des travailleurs du savoir ont également contribué à créer des environnements bâtis fortement marqués par leurs similitudes dans

leur style et leur orientation sur la consommation, qui favorisent les catégories sociales au revenu disponible considérable (Brindley *et al.*, 1996).

Ces similitudes sont évidentes non seulement dans la politique de développement territorial, mais aussi dans les incitations promotionnelles offertes aux investisseurs extérieurs. L'adoption de schémas analogues pour la promotion de villes qui se livrent à une concurrence territoriale pourrait se résumer à une surenchère, qui pourrait à son tour créer un marché d'acheteurs et nuire à l'efficacité de ces stratégies, lesquelles induisent une lourde charge financière pour les contribuables.

L'entrepreneuralisme urbain vise la créativité dans le domaine de l'urbanisme. Néanmoins, l'émergence de villes toutes semblables et de stratégies analogues semble suggérer qu'il est nécessaire de réinventer cette approche afin de refonder la planification autour de l'idée qu'il faut identifier des atouts locaux uniques et en tirer parti, au lieu de trop se concentrer sur la création d'une image. La promotion territoriale ne s'appuyant sur aucun atout local caractéristique n'aurait pas d'effet durable sur l'économie locale.

1.2. Éviter les stratégies de court terme

Capitaliser sur des atouts locaux uniques requiert de déployer des efforts de longue haleine, reposant sur une vision stratégique. Une approche tactique à court terme ne saurait suffire. Cependant, la politique de court terme, qui apparaît lorsque l'approche entrepreneuriale vise la maximisation des profits, induit le risque d'ignorer les perspectives à long terme pour la compétitivité des villes. De même, se focaliser à l'excès sur le marketing territorial conduit à laisser de côté des mesures de long terme de nature à améliorer les fondamentaux économiques de la ville. Ce marketing doit s'accompagner d'un renforcement des capacités locales par l'éducation, la formation professionnelle et le développement des entreprises locales.

La priorité au court terme dans les approches entrepreneuriales se révèle particulièrement néfaste lorsqu'elle entraîne un gaspillage de moyens indispensables à la formation des capacités des générations futures. Ainsi, les conséquences financières des projets de marketing territorial qui ont échoué grèvent parfois pour longtemps les budgets consacrés aux programmes de renforcement des capacités locales. La nature fortement volatile des marchés de l'immobilier pourrait encore intensifier ces risques. Les décideurs devraient posément s'interroger sur les enjeux de l'adoption de stratégies aussi risquées, et sur l'équilibre souhaitable.

1.3. L'approche holistique

Se forger des avantages concurrentiels suppose de réunir un large éventail de facteurs qui déterminent l'attrait de l'économie locale. Une telle

perspective holistique occupe aussi une place essentielle dans la politique de développement territorial. Elle ne doit simplement se préoccuper de l'attrait physique, mais aussi des dimensions sociales et environnementales. Ces efforts visant à intensifier la compétitivité économique sont intrinsèquement holistiques.

Ainsi, on s'attend de plus en plus à ce que la politique de développement territorial s'intéresse à des objectifs plus larges, non seulement économiques, mais aussi environnementaux et culturels. Les expériences passées montrent que ce qui est optimal pour certains objectifs ne l'est pas nécessairement pour d'autres. Certaines stratégies fondées sur des objectifs étroitement définis pourraient donc ne pas aboutir à une amélioration globale. En effet, les visées sociales, culturelles et environnementales plus vastes sont souvent reléguées à l'arrière-plan ou diluées parce qu'elles sont court-circuitées par la liste des objectifs économiques définis par l'État central (McGuirk et MacLaran, 2001).

En conséquence, l'entrepreneuralisme urbain devrait adopter des approches plus holistiques en incorporant des objectifs plus vastes à des stratégies cohérentes et complémentaires. Ainsi, les approches tirées par le marché, désormais majoritaires en raison de leur capacité de réaction aux changements, devraient chercher à atteindre des objectifs plus généraux en provoquant des interactions positives avec les forces du marché, et pas simplement en les suivant.

1.4. Processus d'apprentissage par une participation plus vaste

Le partenariat public-privé a établi un cadre de collaboration flexible et efficient. Cependant, compte tenu l'étroitesse des vues de ceux qui participent au processus, les habitants ont souvent des difficultés à se reconnaître dans les stratégies élaborées dans ces partenariats. Cette attitude corporatiste a parfois donné l'impression que les décisions importantes étaient prises à huis clos, par un cercle élitiste, duquel était exclu le citoyen ordinaire. L'absence de moyen effectif d'obtenir que des comptes soient rendus a été qualifiée, de manière critique, de « gestion privée de la politique publique » ; c'est aussi à cause d'elle que la population a du mal à accepter la philosophie entrepreneuriale à l'œuvre.

Le changement économique nécessite souvent un large éventail de conditions préalables, dont certaines peuvent aussi être d'ordre culturel et politique. Une économie urbaine entrepreneuriale ne pourra émerger que si l'on opte pour un processus actif visant à faire adopter la culture entrepreneuriale par les habitants. Comme l'indique Painter (1998), tous les acteurs de l'économie locale, y compris les résidents, les dirigeants d'entreprises et les représentants de l'État, doivent acquérir l'esprit d'entreprise.

Toutefois, penser et se comporter dans un esprit d'entrepreneuriat, ou de concurrence, n'est pas inné. Si l'on veut générer un entrepreneurialisme répandu parmi les résidents, il est essentiel que les parties prenantes acquièrent certaines connaissances en la matière. En fait, l'une des choses les plus importantes à apprendre, c'est comment participer (Painter, 1998). Étant donné que des catégories différentes, ayant des besoins différents, prennent part au processus de gouvernance, il est évident que ce processus fait très largement appel aux capacités de communication et à la volonté de coopérer des différents acteurs. Apprendre à coopérer dans un tel processus « collaboratif et communicant » devrait permettre de nourrir une meilleure compréhension reposant sur une assise plus large, qui pourrait faire émerger des approches collectives de résolution des conflits (Healey, 1995). Cet apprentissage pourrait découler d'une participation plus vaste au processus de planification stratégique. Comme l'affirment Deakin et Edwards (1993), l'entrepreneuriat urbain de demain devra être étayé par un cadre institutionnel qui intègre transparence, appropriation et partenariat.

1.5. Un rôle nouveau pour les autorités locales

L'horizon plus vaste d'où proviennent les participants pose une difficulté aux autorités locales : compte tenu de la transition du gouvernement à la gouvernance, l'efficacité des structures et pratiques traditionnelles de gouvernement local en matière de planification constitue une préoccupation grandissante. Pour pouvoir continuer de jouer un rôle central, les autorités doivent élaborer de nouveaux modes opératoires adaptés à la gouvernance contemporaine. Cette démarche nécessite de se départir des pratiques hiérarchiques et définies bureaucratiquement, régies par des règles et réglementations, et qui ne réagissent que lentement aux exigences nouvelles (McGuirk et MacLaran, 2001).

De nouveaux modes de gouvernance urbaine entrepreneuriale devraient être de plus en plus structurés par des formes organisationnelles faisant intervenir des réseaux de négociation qui couvrent les autorités, les organismes publics, le secteur privé et des tiers ; il y aurait alors une évolution significative dans le mode et la culture d'interaction qui les unit (McGuirk et MacLaran, 2001). En vue de se préparer à ce changement, les autorités locales devront agir de manière plus pluraliste que par le passé, et se concerter avec une grande variété d'acteurs privés et publics. Leur mission consistera à stimuler et aider d'autres intervenants à remplir les fonctions qu'elles endossaient auparavant (Cochrane, 1991). En d'autres termes, le rôle des autorités locales passerait de « fournisseur » à celui de « catalyseur ». L'accent serait dès lors mis sur les compétences de négociation et de constitution de réseaux du secteur public (Brindley, et al., 1996).

Ces aptitudes permettraient aux urbanistes de mobiliser des réseaux efficaces susceptibles de travailler de manière intégrée en vue d'atteindre de vastes objectifs environnementaux, économiques, sociaux et culturels. En renforçant ces aptitudes, les autorités locales conserveraient leur place centrale dans le processus de décision et de mise en œuvre, en tant que médiateur et catalyseur, avec la vue d'ensemble stratégique, l'expertise locale et la sensibilité aux intérêts locaux qui leur sont propres. Il est crucial que ces autorités exercent un rôle de leadership fort et cohérent pour que l'entrepreneuriat urbain prospère dans la structure de gouvernance urbaine fragmentée.

1.6. Dernière question : Quel degré d'entrepreneuriat urbain pour demain?

La tendance à la mondialisation économique étant irréversible, la compétitivité continuera d'occuper une place centrale dans les plans d'action, et l'entrepreneuriat restera aussi une composante essentielle des politiques. En fait, le degré d'entrepreneuriat de la planification sera un facteur déterminant de la compétitivité des villes. Cependant, ces dernières années, les urbanistes se sont parfois cantonnés à une définition restrictive de ce concept.

L'essence de l'entrepreneuriat urbain consiste à appliquer à la planification du territoire un mode de pensée tourné vers l'innovation, d'une manière stratégique, reposant sur une vision de long terme. Cette attitude, que l'on pourrait appeler « esprit d'innovation stratégique », est une qualité essentielle non seulement des entreprises privées en concurrence sur le marché mondial, mais aussi des villes se livrant une concurrence de plus en plus féroce à l'échelle planétaire. Cet esprit d'innovation devrait servir à repérer les atouts locaux uniques desquels tirer parti, à utiliser d'« anciens instruments » avec des perspectives totalement nouvelles et à mobiliser le potentiel collectif de tous les acteurs de l'économie locale en les motivant et en leur donnant voix au chapitre.

Un urbaniste recourant à une approche entrepreneuriale devrait toujours se poser la question suivante : à quel point mon approche est-elle entrepreneuriale?

Bibliographie

- Aaker, D. (1996), *Building Strong Brands*, The Free Press, New York.
- Akerlof, George A. (1970), « The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, n° 3, pp. 488-500.
- Albrechts, Louis (2001), « In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning: a European Perspective », *International Planning Studies*.

- Alexander, Don et Ray Tomalty (2002), « Smart Growth and Sustainable Development: Challenges, Solutions and Policy Directions », *Local Environment*, vol. 7, n° 4, pp. 397-409.
- Arnott, R. (1987), « Economic Theory and Housing », in E. S. Mills (dir. pub.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, ch. 24, pp. 959-988.
- Bailey, J. T. (1989), *Marketing Cities in the 1980s and Beyond*, American Economic Development Council, Chicago.
- Barke, M. et K. Harrop (1994), « Selling the Industrial Town: Identity, Image and Illusion », in J. R. Gold et S. V. Wood (dir. pub.), pp. 93-1114.
- Barker, Kate (2004), « Review of Housing Supply: Securing Our Future Housing Needs, Final Report – Recommendations », HM Treasury, mars, Londres.
- Bennett, R. et S. Savani (2003), « The Rebranding of City Places: An International Comparative Investigation », *International Public Management Review*, vol. 4, n° 2, pp. 70-87.
- Best, Richard (1996), « Successes, Failures, and Prospects for Public Housing Policy in the United Kingdom », *Housing Policy Debate*, vol. 7, Issue 3, Fannie Mae Foundation.
- Boddy, T. (1992), « Underground and Overhead: Building the Analogous City », in M. Sorkin (dir. pub.), *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space*, Hill and Wang, New York, pp. 123-153.
- Bock, S. (2006), « City 2030-21: Cities in Quest of the Future: New Forms of Urban and Regional Governance », *European Planning Studies*, avril.
- Boyer, M. C. (1992), « Cities for Sale: Merchandising History at South Street Seaport », in M. Sorkin (dir. pub.), *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space*, Hill and Wang, New York, pp. 123-153.
- Bianchini, F. et M. Parkinson (dir. pub.) (1993), *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*, Manchester University Press, Manchester.
- Bogdon, A. S. et A. Can (1997), « Indicators of Local Housing Affordability: Comparative and Spatial Approaches », *Real Estate Economics*, vol. 25, pp. 43-80.
- Brindley, T., Y. Rydin et G. Stoker (1996), *Remaking Planning: The Politics of Urban Change*, Routledge, Londres.
- Brown, Sarah et John G. Sessions (1997), « Housing, Privatization and the 'Right to Buy' », *Applied Economics*, vol. 29, pp. 581-590.
- Burgess, J. (1981), « The Misunderstood City », *Landscapes*, vol. 25.
- Business Decision Ltd. (1974), « Industrial and Commercial Development: Summary of Research Findings ».
- Byrne, D. (2000), « Newcastle's Going for Growth: Governance and Planning in a Post-industrial Metropolis », *Northern Economic Review*, vol. 30, pp. 3-16.
- Camagni, Roberto (2000), « Politiques de développement spatial », DT/TDPC(2000)3, OCDE, Paris.
- Cameron, Stuart (2003), « Gentrification, Housing Redifferentiation and Urban Regeneration: "Going for Growth" in Newcastle upon Tyne », *Urban Studies*, vol. 40, n° 12, pp. 2367-2382.

- Chatterton, P. et R. Unsworth (2004), « Making Space for Culture(s) in Boomtown: Some Alternative Futures for Development, Ownership and Participation in Leeds City Centre », *Local Economy*, vol. 19, n° 4.
- Chalkley, B. et S. Essex (1999), « Urban Development through Hosting International Events: A History of the Olympic Games », *Planning Perspectives*, vol. 14, pp. 369-394.
- Conseil nordique des ministres (1998), *Housing Law in the Nordic Countries*, TemaNord, Copenhague.
- Deakin, N. et J. Edwards (1993), *The Enterprise Culture and the Inner City*, Routledge, Londres.
- DETR (1998), *Key Research on Easier Home Buying and Selling*.
- Dieleman, Frans M. (1999), « The Impact of Housing Policy Changes on Housing Associations: Experiences in the Netherlands », *Housing Studies*, vol. 14, n° 2, pp. 251-259.
- Duncan, John (2005), « Performance-Based Building: Lessons from Implementation in New Zealand », *Building Research and Information*, mars-avril, vol. 33, n° 2, pp. 120-127.
- Eggers, William D. (1990), « Land Use Reform through Performance Zoning », *Policy Insight*, n° 120, Reason Foundation, Los Angeles.
- Elsinga, Marja, Marietta Haffner et Harry van der Heijden (2005), A Unitary Rental Market in Netherlands?: Theoretical Exploration and Empirical Evidence, article présenté lors de la conférence de l'ENHR sur le logement en Europe (« Housing in Europe – New Challenges and Innovations in Tomorrow's Cities »), 29 juin-3 juillet 2005, Reykjavik.
- Fisher, P. S. et H. A. Peters (1996), « Taxes, Incentives and Competition for Investment », *The Region*, vol. 10, pp. 52-57.
- Florida, R. (2001), *The Geography of Bohemia*, Carnegie Mellon University, Pittsburg, Pennsylvanie.
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class: And how it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York.
- Foliente, Greg C. (2000), « Developments in Performance-Based Building Codes and Standards », *Forest Products Journal*, juillet/août, vol. 50, n° 7/8, pp. 12-21.
- Friedrichs, J. et J. Dangschat (1993), « Hamburg: Culture and Urban Competition », in F. Bianchini et M. Parkinson (dir. pub.), *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*, Manchester University Press, Manchester, pp. 114-134.
- Freiden, Susan et Richard Winters (1997), « Performance Zoning Helps Key City's Comeback », *American City and County*, 1^{er} juin.
- Fretter, A. D. (1993), « Place Marketing: A Local Authority Perspective », in G. Kearns et C. Philo (dir. pub.), *Selling Places: The City as Cultural Capital, Past and Present*, Pergamon Press, Oxford, pp. 163-74.
- Gann, David M., Yusi Wang et Richard Hawkins (1998), « Do Regulations Encourage Innovation?: The Case of Energy Efficiency in Housing », *Building Research and Information*, vol. 26, n° 4, pp. 280-296.
- Gold, J. (1980), *An Introduction to Behavioural Geography*, Oxford University Press, Oxford.
- Goldberg, Victor P. (2002), « Economic Reasoning and the Framing of Contract Law: Sale of an Asset of Uncertain Value », in E. Brousseau et J. M. Glachant (dir. pub.), *The*

- Economics of Contracts: Theories and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Gordon, D. L. A. (1996), « Planning, Design and Managing Change in Urban Waterfront Redevelopment », *Town Planning Review*, vol. 67, n° 3, pp. 261-90.
- Gold, J. R. et S. V. Wood (dir. pub.) (1994), *Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*, John Wiley & Sons, Chichester.
- Gómez, M. V. (1998), « Reflective Images: The Case of Urban Regeneration in Glasgow and Bilbao », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 1, pp. 106-121.
- Goodman, R. (1979), *The Last Entrepreneurs*, Boston.
- Griffiths, R. (1993), « The Politics of Cultural Policy in Urban Regeneration Strategies », *Policy and Politics*, vol. 21.
- Griffiths, R. (1995), « Cultural Strategies and New Modes of Urban Intervention », *Cities*, vol. 12, n° 4.
- Gruis, Vincent, Nico Nieboer et Andrew Thomas (2004), « Strategic Asset Management in the Social Rented Sector: Approaches of Dutch and English Housing Associations », *Urban Studies*, vol. 41, n° 7, pp. 1229-1248.
- Hall, T. et P. Hubbard (dir. pub.) (1998), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics of Regime and Representation*, Wiley, Chichester.
- Hambleton, R. (1991), « The Regeneration of US and British Cities », *Local Government Studies*, septembre/octobre, pp. 53-69.
- Harvey, D. (1988), « Voodoo Cities », *New Statesman and Society*, 30/9/88, pp. 33-35.
- Harvey, D. (1989), « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler*, vol. 71 B, n° 1, pp. 3-17.
- HCEC (1988), « Third Report Session 1987-88: The Employment Effects of Urban Development Corporations », House of Commons Employment Committee, HMSO, Londres.
- Healey, P. (1991), « Urban Regeneration and the Development Industry », *Regional Studies*, vol. 25, n° 2, pp. 97-110.
- Healey, P. (1995), « The Institutional Challenge for Sustainable Urban Regeneration », *Cities*, vol. 12, n° 4, pp. 221-230.
- Healey, P. (2004), « The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, mars, Oxford.
- Healey, P. (2006), « Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space », *European Planning Studies*, vol. 14, n° 3.
- Holcomb, B. (1994), « City Make-Overs: Marketing the Post-Industrial City », in J. R. Gold et S. V. Ward (dir. pub.), *Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*, John Wiley & Sons, Chichester.
- Home Office (1974), *Urban Programme Circular No. 11*, Home Office, Londres.
- Imrie, R. et H. Thomas (1993), « The Limits of Property-Led Regeneration », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 11, Londres.
- IRCC (Inter-Jurisdiction Regulatory Collaboration Committee) (2000), *Performance-Based Codes Impact on International Trade*, IRCC.

- Jacobs, B. (2000), *Strategy and Partnership in Cities and Regions: Economic Development and Urban Regeneration in Pittsburgh, Birmingham and Rotterdam*, Macmillan.
- Japan Real Estate Trade Association (2002), « Survey on Consumers' Behaviour related to Real Estates Trade », document en ligne.
- Jones, A. (1998), « Issues in Waterfront Regeneration: More Sobering Thoughts – A UK Perspective », *Planning Practice and Research*, vol. 13, n° 4.
- Julier, G. (2005), « Urban Designscapes and the Production of Aesthetic Consent », *Urban Studies*, vol. 42, pp. 5-6, 689-888.
- Keil, A. (2006), « New Urban Governance Process on the Level of Neighbourhoods », *European Planning Studies*, vol. 14, n° 3, pp. 299-320.
- van Kempen, Ronald et Hugo Priemus (1999), « Undivided Cities in the Netherlands: Present Situation and Political Rhetoric », *Housing Studies*, vol. 14, n° 5, pp. 641-657.
- Kotler, P., D. H. Haider et I. Rein (1993), *Marketing Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations*, Simon and Schuster.
- Kreukels, A., W. Salet et A. Thornley (2002), *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, Londres.
- Lambregts, B. (2005), *Polycentrism: Boon or Barrier to Metropolitan Competitiveness: The case of Randstaadt*.
- Law, C. M. (1993), *Urban Tourism: Attracting Visitors to Large Cities*, Mansell Publishing, Londres.
- Leitner, H. et E. Sheppard (1998), « Economic Uncertainty, Inter-Urban Competition and the Efficacy of Entrepreneurialism », in T. Hall and P. Hubbard (éd.), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics of Regime and Representation*, Wiley, Chichester.
- Loftman, P. et B. Nevin (1996), « Going for Growth: Prestige Projects In Three British Cities », *Urban Studies*, vol. 33, pp. 991-1019.
- Lovering, J. (1995), « Creating Discourses Rather Than Jobs », in P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham et A. Madani-Pour (dir. pub.), *Managing Cities: The New Urban Context*, John Wiley, Chichester.
- McCarthy, J. (1998), « Reconstruction, Regeneration and Re-imaging: The Case of Rotterdam », *Cities*, vol. 15, n° 5, pp. 337-344.
- McCarthy, J. et S. H. A. Pollock (1997), « Urban Regeneration in Glasgow and Dundee: A Comparative Évaluation », *Land Use Policy*, vol. 14, n° 2, pp. 137-149.
- McGuirk, P. et A. McLaran (2001), « Changing Approaches to Urban Planning in an Entrepreneurial City: The Case of Dublin », *European Planning Studies*, vol. 9, n° 4.
- McGuirk, P., H. P. M. Winchester et K. M. Dunn (1998), « On Losing the Local in Responding to Urban Decline: The Honeysuckle Redevelopment, New South Wales », in T. Hall et P. Hubbard (dir. pub.), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics of Regime and Representation*, Wiley, Chichester.
- McNeill, D. et A. While (2001), « The New Urban Economies », in R. Paddison (dir. pub.), *Handbook of Urban Studies*, Sage, Londres.
- Meacham, Brian J. (1998), *The Évolution of Performance-Based Codes and Fire Safety Design Methods*, NIST (National Institute of Standards and Technology, US Department of Commerce), Gaitherburg.

- Meusen, Hans and Ronald van Kempen (1995), « Towards Residual Housing?: A Comparison of Britain and the Netherlands », *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 10, n° 3, pp. 239-258.
- Mommaas, H. (2004), « Cultural Clusters and the Post-industrial City: Towards the Remapping of Urban Cultural Policy », *Urban Studies*, vol. 41, n° 3.
- Monclus, F.-J. (2003), « The Barcelona Model: An Original Formula? From Reconstruction to Strategic Urban Projects 1979-2004 », *Planning Perspectives*, octobre.
- Morris, M. H. et F. F. Jones (1999), « Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector », *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 24/1, pp. 71-83.
- Murray, Michael (2004), « Strategic Spatial Planning on the Island of Ireland: Towards a New Territorial Logic », *Interdisciplinary Centre for Comparative Research in Social Sciences*, Vienne.
- Nakagawa, M. (2003), *Economic Analysis of Urban Housing Policy*, Nippon Hyoron Co., Tokyo.
- OCDE (2005), « Policies to Enhance City Attractiveness: Outcome of the OECD International Symposium on City Attractiveness in Nagoya, Japan ».
- OCDE (2006), *Examens territoriaux de l'OCDE – France*, OCDE, Paris.
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (1999), *101 Home Buying and Selling in Denmark and New South Wales*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- ODPM (2003a), *Housing Bill – Consultation on Draft Legislation*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- ODPM (2003b), *Housing, Planning, Local Government and the Regions – Tenth Report*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- ODPM (2004a), *Housing in England 2002/3: A Report Principally from the 2002/2003 Survey of English Housing*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- ODPM (2004b), *Housing Act 2004: Fact Sheets*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- ODPM (2004c), *Housing Act 2004: Regulatory Impact Assessments*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- ODPM (2005), *Lessons from the Past, Challenges for Future for Housing Policy*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- Paddison, R. (dir. pub.) (2001), *Handbook of Urban Studies*, Sage.
- Painter, J. (1998), « Entrepreneurs Are Made, Not Born: Learning and Urban Regimes in the Production of Entrepreneurial Cities », in T. Hall et P. Hubbard (dir. pub.), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics of Regime and Representation*, Wiley, Chichester.
- Parkinson, M. et autres (2004), *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?*, Office of the Deputy Prime Minister.
- Patterson, M. (1999), « Re-appraising the Concept of Brand Image », *Journal of Brand Management*, vol. 6, n° 6, pp. 409-426.
- Pocock, D. et R. Hudson (1978), *Images of the Urban Environment*, Macmillan Press, Londres.

- Priemus, Hugo et Frans Dieleman (1997), « Social Rented Housing: Recent Changes in Western Europe – Introduction », *Housing Studies*, vol. 12, n° 4, pp. 421-425.
- Priemus, Hugo (1998), « Redifferentiation of the Urban Housing Stock in the Netherlands: A Strategy to Prevent Spatial Segregation? », *Housing Studies*, vol. 13, n° 3, pp. 301-310.
- Quercia, Roberto G. et George C. Galster (1997), « Threshold Effects and the Expected Benefits of Attracting Middle-Income Households to the Central City », *Housing Policy Debate*, vol. 8, Issue 2, Fannie Mae Foundation.
- Richards, G. et J. Wilson (2004), « The Impact of Cultural Events on City Image: Rotterdam, Cultural Capital of Europe 2001 », *Urban Studies*, vol. 41, n° 10, pp. 1931-1951.
- Roberts, P. et H. Sykes (dir. pub.) (2000), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage.
- Rodríguez, A., E. Martínez et G. Guenaga (2001), « Uneven Redevelopment: New Urban Policies and Socio-Spatial Fragmentation in Metropolitan Bilbao », *European Urban and Regional Studies*, vol. 8, n° 2, pp. 161-178.
- Rutheiser, C. (1996), *Imagineering Atlanta: The Politics of Place in the City of Dreams*, Verso, Londres.
- Savitch, H. V. et P. Kantor (1995), « City Business: An International Perspective on Market Place Politics », *International Journal of Urban and Regional Studies*, vol. 19, pp. 495-512.
- SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement) (2000), « La planification fondée sur le rendement : étude de cas à l'étranger », Série sur le logement abordable et le financement de l'habitation, SCHL.
- Scottish Executive (2002), *Issues in Improving Quality in Private Housing: The First Report of the Housing Improvement Task Force*, Scottish Executive, Edimbourg.
- Sewel, J., F. Twine et N. Williams (1984), « The Sale of Council Houses: Some Empirical Evidence », *Urban Studies*, vol. 21, pp. 439-450.
- Short, J. (1989), *The Humane City: Cities as if People Matter*, Blackwell, Oxford.
- Skrodzki, B. (1989), « Urban Development and Culture in the Ruhr: the Views of Managers and Entrepreneurs », in V. Behr, F. Gnad and K. R. Kunzmann (dir. pub.), *Culture, Economy and Development*, Dortmund Beiträge zur Raumplanung, vol. 51, IRPUD, Dortmund.
- Social and Cultural Planning Office of the Netherlands (2000), « Social and Cultural Report 2000: The Netherlands in a European Perspective », Social and Cultural Planning Office of the Netherlands.
- Sorkin, M. (dir. pub.) (1992), *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space*, Hill and Wang, New York.
- Stone, C. N. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, University of Kansas Press, Lawrence, Kansas.
- Tomalty, R., A. Hercz et P. Spurr (2000), *Municipal Planning for Affordable Housing*, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Ottawa.
- Torisu, E. (1986), *The Impact of a New Town Programme on Local Entrepreneurs: A Case Study of Peterborough*, thèse, Department of Land Economy, University of Cambridge.
- Turok, I. (1992) « Property-led Urban Regeneration: Panacea Or Placebo? », *Environment and Planning A*, vol. 24, Londres.

- Urban White Paper (2000), « Our Towns and Cities: The Future – Delivering Urban Renaissance », Office of the Deputy Prime Minister, Royaume-Uni .
- van den Berg, L., J. van der Meer et A. H. J. Otgar (1999), *The Attractive City: Catalyst for Economic Development and Social Revitalisation*, European Institute for Comparative Urban Research, université Erasmus, Rotterdam.
- van den Berg, L., E. Braun et J. van der Meer (2004), *National Urban Policies in the European Union*, Euricur (Institut européen d'étude urbaine comparée).
- van der Burg, Arjen et Bart Vink (2006), « New Dutch Spatial Planning Policy Creates Space for Development », DISP 164, La Haye.
- van der Heijden, Harry (2002), « Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations », *Urban Studies*, vol. 39, n° 2, pp. 327-340.
- Vicario, L. et P. M. Martínez Monje (2003), « Another 'Guggenheim Effect'? The Generation of a Potentially Gentrifiable Neighbourhood in Bilbao », *Urban Studies*, vol. 40, n° 12, pp. 2383-2400.
- Ward, S.V. (2002), *Planning the Twentieth-Century City – The Advanced Capitalist World*, John Wiley & Sons, New Jersey.
- Whitehead, C. M. E. (1991), « From Need to Affordability: An Analysis of UK Housing Objectives », *Urban Studies*, vol. 28, n° 6, pp. 871-887.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(04 2007 05 2 P) ISBN 978-92-64-02285-0 - n° 55550 2007

Examens territoriaux de l'OCDE

Villes et compétitivité

UN NOUVEAU PARADIGME ENTREPRENEURIAL POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La mondialisation de l'économie et l'intensification de la concurrence intervilles qui s'ensuivit ont profondément changé la gouvernance des régions urbaines. Ceci est particulièrement clair dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ce changement est souvent décrit comme l'évolution d'un mode de gouvernance managériale, dont le principal souci est de mettre concrètement les services publics à la disposition des citoyens, à celui de l'entrepreneuralisme. L'entrepreneuralisme se caractérise surtout par la prise de risque, l'innovation, par l'importance qu'il attache au secteur privé, ainsi que par des approches stratégiques favorisant la croissance économique.

Le but de cette étude est de faire le tour des problèmes que l'entrepreneuralisme urbain devra surmonter pour maintenir et renforcer sa légitimité en ce XXI^e siècle. En effet, les responsables de la politique de la ville devront répondre à un éventail de plus en plus large de préoccupations sociales, environnementales et culturelles, en même temps qu'économiques.

POUR EN SAVOIR PLUS

Villes, compétitivité et mondialisation

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/developpementregional/9789264022850

www.sourceocde.org/gouvernance/9789264022850

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264022850

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

