

Gilles Novarina

L'ARCHITECTURE DU TERRITOIRE : DE LA MESURE AU DESSEIN

Les urbanistes, pour structurer leur réflexion et organiser leurs programmes d'action, font appel à la notion d'échelle territoriale du problème traité. On ne pratique pas de la même manière à l'échelon de l'agglomération, de la commune ou du quartier. Mais la question de l'articulation de ces échelles dans le cadre de plans ou de projets ne se pose pas dans les mêmes termes selon que l'on se représente le territoire comme une juxtaposition d'aires indépendantes les unes des autres ou comme un réseau de points d'importances différentes. Un regard rétrospectif sur l'histoire récente de l'urbanisme permet de comprendre pourquoi il convient aujourd'hui d'abandonner l'idée d'un emboîtement des échelles territoriales et de placer le projet au cœur des démarches de planification.

Du logis à l'agglomération L'emboîtement des échelles

Avec la période des grandes opérations d'urbanisme (1955-1975), s'impose progressivement une nouvelle représentation de l'espace qui est fortement influencée par les théories de l'architecture moderne. Le Corbusier affirme que le noyau initial de l'urbanisme est la « cellule d'habitation » ou « logis ». Afin de doter les logements de services communs permettant d'assurer le ravitaillement, l'éducation, ou les loisirs, il est nécessaire de les regrouper en « unités d'habitation »¹. Dans ces quelques mots est résumée une pensée qui marque en profondeur une période de l'histoire de l'urbanisme qui va des premiers grands ensembles à la mise en œuvre de la loi d'orientation foncière. La question de l'habitation est en effet la priorité pour l'urbaniste. L'échelle la plus fine à laquelle il intervient est celle du logement. L'urbaniste doit ensuite se préoccuper du groupement de ces unités de base et de l'adjonction d'équipements et de services. C'est ce raisonnement qui lui permet de passer à des échelles supérieures.

L'unité d'habitation est avant tout un espace résidentiel qui accueille en son sein des services de proximité (commerces, école maternelle et garderie). Les coursives doivent constituer de véritables rues intérieures facilitant les échanges entre habitants. L'unité de voisinage, groupe d'ensembles résidentiels, a besoin pour fonctionner de l'espace vert, de l'école primaire, du centre commercial et des équipements sociaux. Le

quartier, ensemble un peu plus vaste à la population plus nombreuse, accueille le collège, la maison des jeunes et de la culture et ses salles de spectacles. Quant à l'agglomération, rassemblement de quartiers au fonctionnement autonome, elle est le niveau d'implantation des grands équipements que sont la mairie, la maison de la culture, le musée, le lycée ou l'université. Ceux-ci sont le plus souvent regroupés dans des pôles ou centres de services.

Le langage des architectes modernes est progressivement adopté par d'autres professionnels de l'urbanisme avant de devenir la doctrine officielle du ministère de la Construction. Les fondateurs de la sociologie urbaine sont parmi les premiers à reprendre à leur compte cette analyse des différentes unités qui composent la ville. La terminologie change quelque peu : l'unité de voisinage devient le « groupe primaire de voisinage », au quartier est préféré « le petit quartier urbain » et le « grand ensemble » commence à s'imposer. Paul-Henri Chombart de Lauwe appelle néanmoins de ses vœux un peu plus de rigueur quant à la définition des seuils démographiques qui permettent de passer d'un échelon à l'autre : le groupe de voisinage, dont le fonctionnement s'apparente à celui d'un hameau, ne peut compter, ainsi que l'affirment certains urbanistes, dix mille habitants. De plus il convient de prendre en compte, dans la délimitation de ces unités, les spécificités de modes de vie propres à certaines classes sociales. Il convient donc de compléter l'approche architecturale et urbanistique par des enquêtes ethnologiques et des études sociologiques permettant de mieux inventorier les besoins sociaux auxquels doivent répondre les fonctions (se loger, travailler, se récréer, se déplacer) qui constituent le vocabulaire de base de l'urbanisme moderne. Et c'est par ce biais que des programmes d'équipements publics appropriés peuvent contribuer au plein épanouissement de la vie collective dans les nouveaux ensembles d'habitations².

1. *La Charte d'Athènes*, Éditions de Minuit, 1957, p. 110.

2. Chombart de Lauwe P.-H., « Sociologie de l'habitation. Méthodes et perspectives de recherches », *Urbanisme*, n° 65, 1959, p. 3-12.



L'échelle de la maison
et l'échelle de l'urbanisation.
La ville-usine : Flins-Les Mureaux.

Cette approche gagne peu à peu les milieux politiques administratifs en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Ainsi au début de l'année 1958, des groupes de travail se réunissent à l'initiative de Pierre Sudreau, ministre de la construction, afin de préciser le contenu d'une doctrine en matière d'équipement et de gestion des grands ensembles. La synthèse de cette réflexion, publiée dans la revue *Urbanisme*³, après avoir fixé la population et la superficie de l'unité de voisinage (4 500 habitants dans un carré de 400 mètres de côté environ), du quartier (8 000 habitants dans un carré de 600 mètres de côté) et de la ville (32 000 habitants dans un carré de 1 400 mètres de côté), définit les équipements (scolaires, sociaux, culturels et commerciaux) nécessaires au bon fonctionnement de chacun de ces échelons de la vie économique et sociale. Derrière cette volonté d'établir des normes techniques facilitant la répartition des crédits d'État, pointe l'idée de rééquilibrer un développement urbain qui se fait au bénéfice des centres-villes et au détriment des périphéries. À côté du centre principal, il convient de créer dans chacun des quartiers des centres secondaires dotés d'une gamme étendue d'équipements leur assurant un fonctionnement autonome. La politique des grands ensembles associe à une volonté de normalisation administrative un nouveau modèle d'organisation spatiale. Il s'agit pour l'Administration de réagir aux conséquences néfastes (gaspillage du sol, augmentation des dépenses d'équipements publics, impossibilité d'assurer un brassage des classes sociales) du libre jeu des initiatives privées pour l'urbanisation⁴.

Une spécialisation des outils de l'urbanisme par échelon géographique

Dans cette représentation de l'espace, l'agglomération (échelon supérieur de l'organisation urbaine) est un simple assemblage de quartiers et d'unités de voisinages (échelons inférieurs) car il n'existe ni recouvrements ni chevauchements entre les unités autonomes qui la composent. La ville rêvée par les promoteurs de la politique des grands ensembles est une fédération de petites communautés indépendantes les unes des autres⁵. Et l'agglomération est par essence multipolaire. Cette doctrine, qui s'est constituée au fur et à mesure de l'avancement de grandes opérations d'aménagement dans la plupart des villes grandes et moyennes, marque jusqu'à fin des années 1970 la pratique de l'urbanisme. Cette dernière est en effet fondée sur un travail de découpage de l'espace (le zonage) devant aboutir à la délimitation de zones entre lesquels il convient de répartir de manière équilibrée les populations, les activités, les logements et les équipements. Elle débouche

3. Dossier « Équipement des grands ensembles », *Urbanisme*, n° 62-63, 1958. L'auteur de la synthèse, Gérard Dupont, donne par la suite son nom à la grille retenue pour attribuer les financements publics des équipements dans le cadre des zones à urbaniser en priorité.

4. Cf. notamment Parfait F. (directeur de la SCET), « Conception, organisation et réalisation des grands ensembles », *Urbanisme*, n° 55, 1959.

5. Dans sa synthèse sur l'équipement des grands ensembles, Gérard Dupont reprend à son compte la définition de Gaston Bardet de la ville telle qu'elle est : « une grappe, une fédération de communautés » (article cité).

sur l'organisation d'une répartition des tâches entre les différentes échelles de planification.

La **grande région**, celle qui ressort des études des OREAM, est par excellence l'échelle de la planification économique et de l'aménagement du territoire. C'est le niveau de l'intervention des géographes et des économistes qui, à travers la production de schémas d'armature urbaine et la création de pôles de croissance, peuvent aider à une localisation des grandes entreprises et des équipements (universités, administrations régionales, établissements bancaires) favorisant un équilibre entre grandes, moyennes et petites villes.

L'**agglomération urbaine** est le domaine de prédilection des spécialistes des infrastructures de déplacement (pour la plupart ingénieurs) et des chargés d'études réunis dans le cadre des équipes pluridisciplinaires que sont les agences d'urbanisme. Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, élaborés en réaction aux plans directeurs qui s'apparentaient à de véritables plans de masse à l'échelle de la ville, sont de simples documents indicatifs qui fixent de manière grossière le tracé des infrastructures routières et la localisation des équipements nécessaires à l'urbanisation (stations d'épuration, usine de traitement des ordures ménagères...) et définissent les secteurs réservés aux activités économiques et les zones affectées au logement individuel ou au logement collectif. L'adoption même du terme de schéma en lieu et place de celui de plan traduit une volonté de ne pas figer l'organisation spatiale et d'en rester à une simple répartition des densités.

La **commune**, à laquelle ne fait pratiquement jamais référence la doctrine de l'urbanisme moderne, réapparaît quand il s'agit de fixer une réglementation de l'usage des sols. Mais le plan d'occupation des sols, auquel travaillent pour l'essentiel des juristes et des architectes, est présenté comme un outil d'importance secondaire par rapport au schéma directeur. Au niveau communal, il s'agit de transcrire en langage juridique les indications d'aménagement définies au niveau de l'agglomération. « Le schéma définit les grandes lignes d'action auxquelles le plan d'occupation des sols donne une forme juridique ; le schéma guide, le POS précise ; le schéma annonce, le POS temporise car tout ce qui est annoncé ne peut être immédiatement réalisé »⁶. Le zonage établi dans le cadre du schéma directeur se perfectionne mais les règlements reprennent des normes standards qui conduisent bien souvent à une uniformisation des formes urbaines.

Le **quartier** est l'échelon des interventions opérationnelles, c'est le lieu des projets dans lesquels excellent chargés d'opération des sociétés d'économie mixte, techniciens des bureaux d'études et bien entendu les architectes. C'est aussi le domaine des sociologues qui réfléchissent à l'impact des équipements (école, maison des jeunes et de la culture...) sur la vie sociale et les relations entre les différents groupes. A cette échelle, les

indications du schéma directeur et les règles du plan d'occupation des sols se transforment en simples contraintes avec lesquelles il convient de jouer. La procédure de zone d'aménagement concerté, qui permet dans une large mesure de déroger à la règle juridique commune, garantit aux intervenants opérationnels une marge de manœuvre et permet aux architectes de laisser libre cours à leur inventivité, il est vrai à l'intérieur de périmètres prédéfinis.

L'aménagement du territoire et la planification urbaine combinent plusieurs échelles d'intervention et à chacune d'entre elles correspond un problème ou un ensemble de problèmes à résoudre. La région est le niveau pertinent du développement économique, l'agglomération celui de la programmation des infrastructures, du logement et des parcs d'activités et le quartier celui du projet architectural. Les espaces s'emboîtent les uns dans les autres à l'image des pièces, aux limites bien définies, d'un puzzle. Le passage d'un échelon à l'autre pose une simple question de transcription. Et celle-ci est facilitée par la relative homogénéité des équipes professionnelles, qui dépendent toutes, hiérarchiquement et surtout contractuellement, du ministère de l'Équipement ; le rôle des élus locaux reste encore réduit.

L'espace apparaît comme un continuum : il n'y a pas de rupture entre l'échelon inférieur et l'échelon supérieur. Tout est question de mesures et d'équilibres. Cette représentation n'a de pertinence pour penser et agir sur la ville que si trois conditions sont réunies.

Un espace lisse

- Les acteurs sociaux n'ont pas d'influence sur la structuration de l'espace. Leurs conduites n'amènent pas à valoriser des points⁷ ou des lieux entre lesquels ils établissent des relations. Le territoire apparaît comme une succession d'unités à la surface lisse. Il n'est pas marqué historiquement, socialement et culturellement et peut donc faire l'objet de découpages sur la base de critères quantitatifs (optimum démographique, aire d'influence des équipements, distance des déplacements entre domicile et travail).

- Il ne se développe pas de concurrences entre les différentes unités qui composent l'agglomération. Il n'existe pas de stratégies de la part des acteurs visant à faire converger en certains points du territoire des investissements publics et privés. Ou lorsque ces stra-

6. Article de Antoine Givaudan dans *Urbanisme*, n° 138, 1973.

7. Pour C. Raffestin, le point est une nodosité territoriale définie par la position de l'acteur dans l'espace et est l'expression d'un ego individuel et collectif. Tout acteur établit des projets de relation entre les différents points que sont son logement, l'entreprise dans laquelle il travaille, l'école à laquelle se rendent ses enfants, les commerces et services qu'il fréquente (*Pour une géographie du pouvoir*, LITEC, 1981).

tégies existent, la puissance publique est en mesure de favoriser une péréquation des ressources de manière à éviter l'apparition de hiérarchies.

- L'État et ses administrations détiennent une position de commandement à l'égard des autres acteurs sociaux. Ils ont en mains les moyens juridiques (planification urbaine et droit des sols) et financiers (subventions, prêts bonifiés) permettant de maîtriser la croissance urbaine et d'imposer des choix quant aux lieux de résidence ou à l'implantation des entreprises. On est donc plus dans une situation de gouvernement que de gouvernance⁸. La collectivité publique conduit une action de division et de limitation de l'espace, appelée par Claude Raffestin *maillage*, qui vise à faire émerger les aires d'exercice du pouvoir.

La figure du réseau : superpositions et enchevêtrements

Cette représentation aréolaire de l'espace, et l'idée d'un emboîtement des échelles qui lui est liée, font depuis de nombreuses années l'objet de critiques. L'École de Chicago, à partir de l'analyse des phénomènes de ségrégation, dès le début du siècle a mis en évidence les relations hiérarchiques qui existent entre les différentes « régions morales » de la grande ville. R.E. Park a remis en cause la notion d'agglomération qui renvoie à une définition de la ville « comme simple agrégat territorial » et ne tient pas compte des modes de relation et de dépendance entre les unités individuelles qui composent cet agrégat⁹. L'incapacité à penser la ville comme un milieu d'interrelations débouche sur une conception géométrique de la centralité. Le centre-ville mais aussi les nouveaux centres secondaires, qu'il convient de créer, doivent être implantés aux points d'équilibre entre de vastes espaces urbains. Et là encore c'est une conception de la mesure comme équilibre qui prévaut.

Or dès le milieu des années 1960, l'urbaniste Maurice-François Rouge montre qu'une analyse quantitative ne suffit pas à appréhender la centralité¹⁰. Celle-ci renvoie en effet à des intensités et des concentrations ayant trait à la présence de certaines activités ou de formes particulières de résidences, à des flux de circulations, à des fréquentations ou à des valeurs foncières. Or, par définition, intensité et concentration sont des notions relatives, tant et si bien que le centre n'existe que dans les rapports qu'il entretient avec des périphéries. Il est d'autant plus difficile de le délimiter que l'attraction du centre dépend de données plus subjectives que sont les sentiments qu'éprouvent les différents acteurs à son égard. Le « noyau urbain » est caractérisé par « un système d'activités avec une haute densité de communications dans un espace limité, qui permet une forte concentration de possibilités... Cette densité d'interactions est plus représentative du noyau qu'aucune sorte d'activité ; à côté des fonctions ration-

nelles, le noyau peut être regardé comme une place commerciale, où l'information est maximale s'ajoutant à une multiplicité de choix et accroissant ainsi le sentiment de liberté personnelle »¹¹. Cette analyse rejoint les travaux de géographes : il n'existe pas de lieux privilégiés a priori mais des lieux de rassemblement, des nodosités, des condensations, provoquant des discontinuités dans la distribution des populations, des activités et des valeurs. Les différenciations spatiales sont donc inventées par les hommes et la centralité, avant



Sienne, Piazza del Campo, course du Palio.

d'être un lieu, est un système de relations¹². Des recherches plus récentes encore montrent que le développement des mobilités se traduit par l'émergence d'une « ville au choix » qui est aussi une ville par points et une ville des appartenances multiples. Les territoires urbains contemporains permettent en effet aux individus de desserrer les contraintes que font peser les groupes d'appartenance et leur donnent la possibilité de se construire un univers relationnel qui leur soit propre, élargissant par ce biais la variété des choix et des perspectives¹³.

Si on admet que les acteurs, qu'il s'agisse d'entreprises, d'institutions ou de simples habitants sont capables de structurer l'espace en fonction de leurs

8. Cf. notamment « Gouvernances », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1998, n° 80-81.

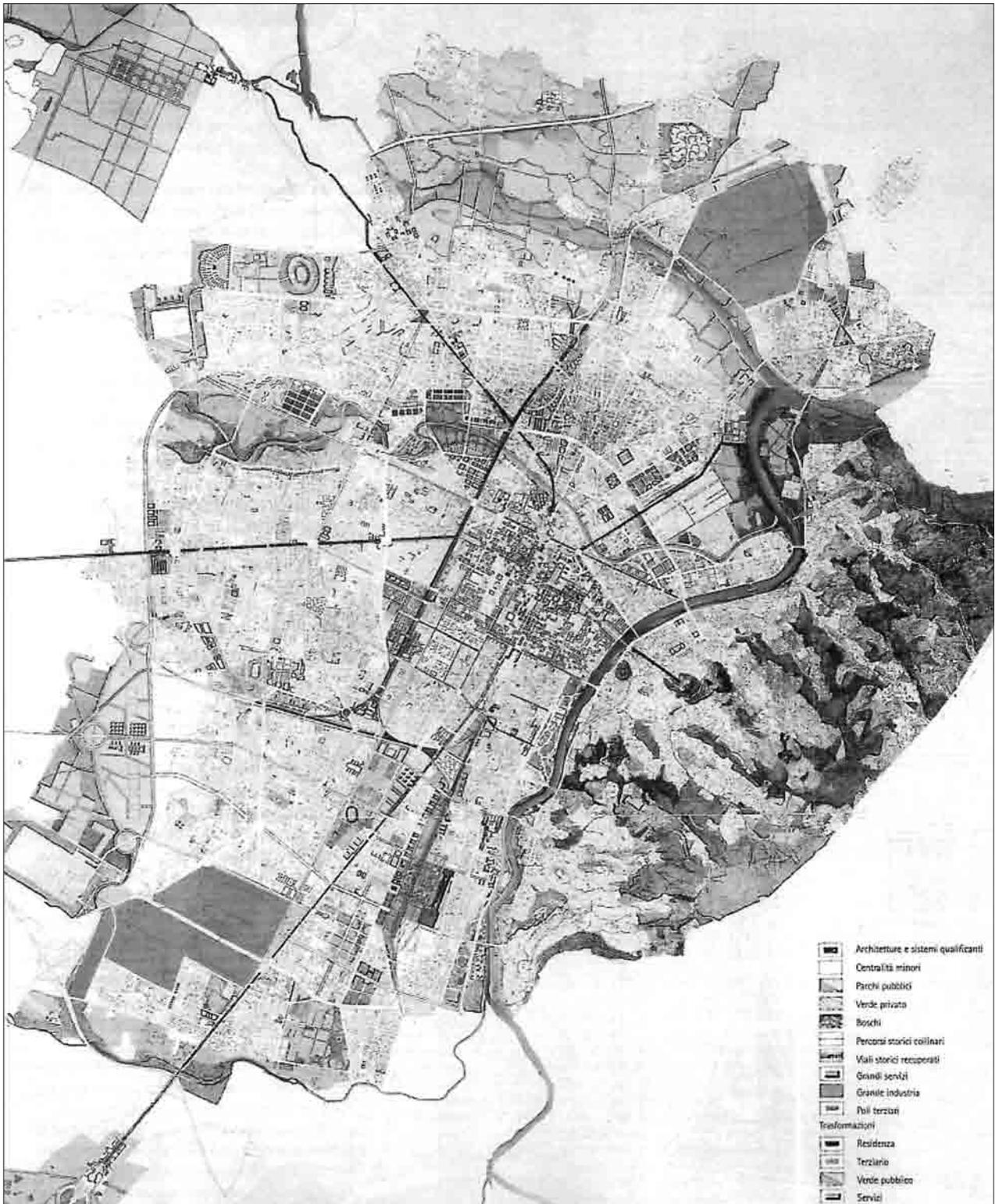
9. Park R. E., « La ville phénomène naturel » (1952), *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Aubier/Champ Urbain, 1979.

10. Rouge M.-F., « La logique du non quantifiable. A propos du Congrès sur les centres ville du département de géographie de l'université d'Amsterdam », *Urbanisme*, n° 36, 1967.

11. Rouge M.-F., article cité, p. 58.

12. Raffestin C., *Pour une géographie du pouvoir*, ouvrage cité.

13. Cf. les différents travaux de Yves Chalas sur la ville émergente.



Turin : schéma de structure.

propres exigences, en établissant des connections entre des points, alors le territoire doit être perçu comme un enchevêtrement de réseaux de nature diverse. Les pratiques d'urbanisme fondées sur le découpage et le zonage, bien qu'elles aspirent à une appréhension globale et maîtrisée de la ville, rencontrent de plus en plus de difficultés à rendre compte de la complexité de la structure réticulaire des territoires urbains. L'analyse de celle-ci passe plutôt par la juxtaposition et la confrontation de visions partielles et la construction de nouvelles figures représentatives.

Lieux, réseaux et systèmes

Les notions de tissu, de réseau ou de système sont les plus souvent évoquées pour décrire la morphologie d'espaces au sein desquels les points et les nœuds jouent un rôle de plus en plus important. Les banques de données urbaines ou les systèmes d'information géographique fournissent successivement différentes couches de renseignements : voies et espaces publics, parcellaire, immeubles bâtis, répartition de la population, réseaux souterrains... Chacune de ces couches donne lieu à une lecture partielle de l'espace et une confrontation entre ces approches sectorielles apparaît par la suite nécessaire. C'est sur ce même type de démarche que s'appuient les analyses typo-morphologiques préconisées par les écoles italiennes et françaises du projet urbain ainsi que quelques-unes des innovations les plus récentes dans le domaine de l'élaboration des plans d'urbanisme. En Toscane, une loi régionale de 1992 propose de substituer au zonage une observation du territoire fondée sur la reconnaissance des systèmes et des lieux¹⁴. L'analyse des systèmes de la mobilité, du paysage, de l'habitat, de la production économique et de la centralité, donne lieu à la production de multiples cartes dont l'échelle peut dépasser le niveau communal. La superposition de ces plans permet d'identifier des lieux qui sont à la fois des territoires construits, produits de l'histoire et immédiatement perceptibles par les habitants, et des points appartenant à des systèmes. Chacun de ces lieux se définit par un ensemble de « prestations » : caractéristiques physiques (ouverture ou fermeture, continuité ou discontinuité, densité, perméabilité du tissu), accessibilité, présence d'équipements et de services, valeurs patrimoniales ou paysagères... L'intervention publique doit dès lors conforter, améliorer et diversifier ces prestations. L'urbanisme se voit assigner des objectifs plus limités que par le passé, il se veut moins idéologique et plus pragmatique, il apparaît plus descriptif que prescriptif.

Ces nouvelles approches conduisent à articuler de manière différentes les instruments d'action, qui sont associés à la planification urbaine, à savoir les documents à caractère prospectif, les règlements d'urba-



Turin : années 1980. En bas, schéma de modification des lieux de la ville. Sites exceptionnels.

nisme et les programmes publics d'interventions. Les débats menés à l'intérieur de l'Istituto Nazionale di Urbanistica¹⁵ en Italie concluent à la nécessité de rompre avec des conceptions qui établissent une distinction rigide des instruments d'action par échelon géographique. De plus il apparaît impossible de faire apparaître des correspondances entre ces instruments et des niveaux de responsabilités et de pouvoirs. La loi régionale de Toscane, bien que la région et la province disposent de compétences en matière de planification

14. Pour une présentation de cette loi de 1992, cf. les contributions de Marco Gamberini « Lo strumento del piano regolatore generale nella nuova legge urbanistica regionale » et de Patrizia Gabellini « La nuova legge urbanistica della Toscana : sullo sfondo il dibattito e in primo piano i problemi di interpretazione » aux travaux préliminaires à l'élaboration du *piano regolatore generale di Prato*, conduits sous la direction de Bernardo Secchi et Paola Viganò in *Laboratorio Prato PRG*, Alinea Editrice, 1996

15. Organisation professionnelle qui joue un rôle voisin de la Société Française des Urbanistes.



Turin : Spina centrale.

urbaine, prévoit que le plan régulateur communal doit être décomposé en un plan de structures qui rassemble les indications et les informations, de nature stratégique, nécessaires au gouvernement du territoire, un règlement qui détaille les normes indispensables à une gestion des espaces déjà construits et un plan des interventions publiques qui est un document permettant la programmation pluriannuelle des investissements des collectivités locales. Alors que le premier instrument doit avoir une certaine stabilité, afin de garantir des choix d'aménagement à moyen terme, les deux derniers documents doivent faire preuve de flexibilité afin de rendre possible ajustements et négociations¹⁶. Le territoire est en effet un tout indissociable et à chaque niveau territorial (quartier, commune, agglomération), il convient de poser la question de l'articulation des échelles temporelles (court et moyen termes) et géographiques (grand territoire ou bassin d'emploi, bassin d'habitat, proximité ou voisinage).

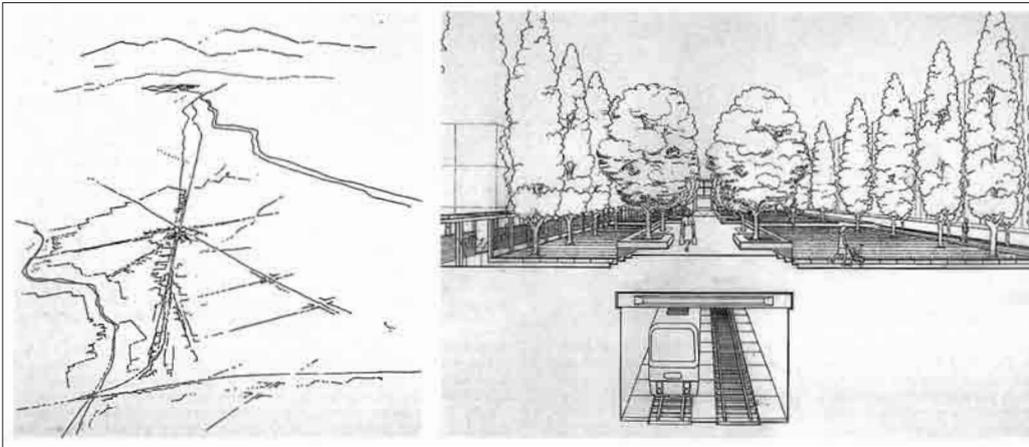
Le tournant communicationnel de la planification

Penser le territoire en termes de systèmes et de lieux plutôt que de zones et de périmètres amène à redéfinir le contenu des plans d'urbanisme et à envisager de manière différente les relations qu'ils entretiennent avec les projets.

Bien que les agences d'urbanisme aient multiplié les colloques sur le renouveau de la planification urbaine, la seule expérience significative conduite en France au niveau d'une grande région urbaine reste la révision du schéma directeur de Lyon¹⁷. Fondée sur le recours aux méthodes de planification stratégique, expérimentées dans les grandes entreprises nord-américaines, et un partenariat public/privé en matière d'études, cette expérience assigne au schéma directeur un triple objectif : le tracé des infrastructures de déplacement, la protection des espaces paysagers inaltérables et des terres agricoles, et la délimitation de « sites stratégiques de développement », à l'intérieur desquels doivent trouver place les grands projets urbains concernant l'ensemble de l'agglomération. Le reste du territoire, ou « territoire urbanisé », parce qu'il est caractérisé par une mixité d'usages, ne fait l'objet d'aucune affectation, et les communes sont invitées, dans le cadre de leurs plans d'occupation des sols, à donner un contenu plus précis aux règles d'utilisation de l'espace. Le schéma directeur organise donc un partage de l'espace entre la communauté urbaine et les communes en fonction de l'importance

16. Gamberini M., « Lo strumento del piano regolatore generale nella nuova legge urbanistica regionale », article cité.

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



Le transport :
l'échelle du territoire
et le respect
de l'espace proche.

des enjeux de développement. Les objectifs qu'il fixe ne font pourtant l'objet d'aucune transcription spatiale : les deux axes prioritaires (la courbe des fleuves et l'axe est/ouest) n'ont pas d'autres matérialisation que de simples traits sur une carte au 1/50 000e.

Une démarche un peu différente est revendiquée dans le cadre de la révision (qui date elle aussi de la fin des années 1980) du *piano regolatore generale* de Turin¹⁸. Les élus et le cabinet d'architectes auquel ils ont fait appel (Gregotti associati) proposent de concentrer en quelques points du territoire les investissements publics et privés à venir. Mais sur les axes retenus (spina centrale, spina reale, corso Marche, fiume Po), la requalification des friches industrielles et la suppression des coupures que constituent les emprises ferroviaires, donnent lieu à la production de plans de composition urbaine à grande échelle allant jusqu'à définir les règles nécessaires à l'instruction des permis de construire.

Malgré des différences, les expériences de planification, menées à partir du milieu des années 1980, dans différents pays européens, à l'échelle de grandes villes, présentent des caractéristiques communes. Il apparaît de plus en plus impensable que soient formulés à cette échelle territoriale des objectifs qui concernent l'ensemble du territoire. La réduction de la capacité d'investissement du secteur public, la décentralisation, le rôle croissant des entreprises et des groupes d'habitants, expliquent ce que certains appellent le tournant communicationnel de la planification. S'ils veulent être dotés d'une quelconque efficacité, les plans d'urbanisme doivent au préalable faire l'objet d'accords avec les acteurs concernés, ils doivent s'appuyer sur un consensus minimum. Dans des sociétés contemporaines où il n'est plus possible d'établir a priori des hiérarchies entre les pouvoirs, les intérêts et les points de vue, ce consensus ne peut être construit qu'autour d'un nombre limité de problèmes à résoudre, que les tenants de la planification stratégiques appellent « *key issues* »¹⁹. Cette attitude teintée de pragmatisme explique une réduction de l'ambition planificatrice : les difficultés de mise en

œuvre des premiers schémas directeurs (nombreuses modifications, prolifération de schémas sectoriels dans les domaines de la voirie et des déplacements, du commerce ou des services publics) expliquent qu'aujourd'hui on en revient à des objectifs plus mesurés.

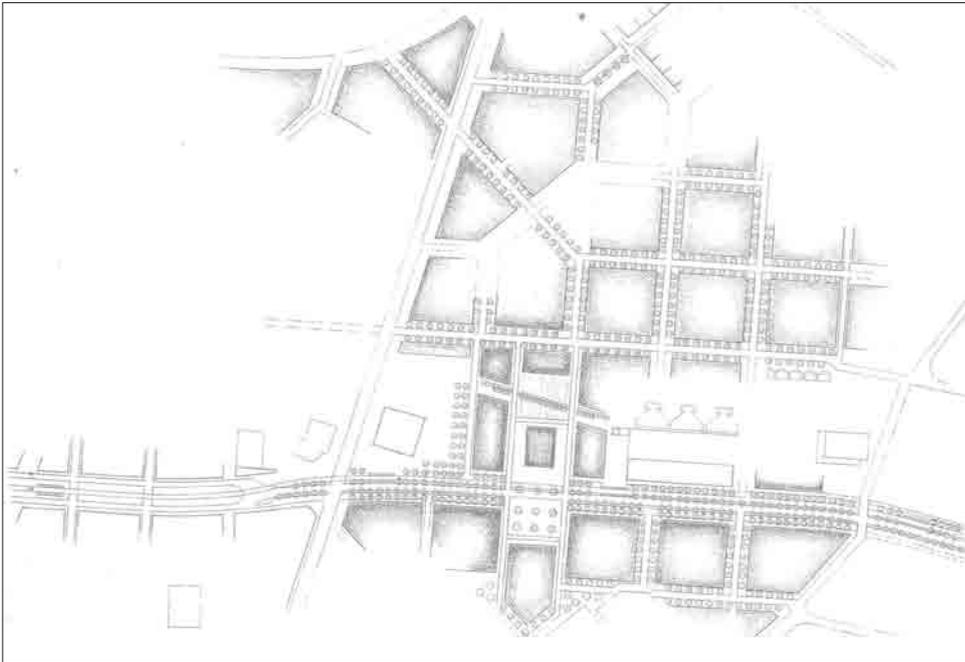
Les nouvelles échelles de l'aménagement

La redéfinition du rôle de la planification à l'échelle de l'agglomération conduit nécessairement à revoir le contenu des plans communaux d'une part, à envisager autrement les projets opérationnels de l'autre. Le plan d'occupation des sols ne peut se résumer à une transcription en langage juridique des indications d'aménagement contenues dans le schéma directeur et le projet est tout autre chose qu'une simple interprétation des contraintes du règlement d'urbanisme. A chaque niveau (agglomération, commune, périmètre opérationnel), il convient de poser la question de l'articulation des échelles du grand territoire, du bassin de vie et de la proximité. Et les études et documents produits doivent allier une dimension prospective (fixation des normes et des règles à même d'assurer une pérennité des objectifs d'aménagement) et la prise en compte des contraintes de mise en œuvre au jour le jour (nécessité de flexibilité de manière à pouvoir accepter d'éventuelles modifications de programmes).

- Prendre en compte le **grand territoire**, c'est identifier le contexte géographique dans lequel s'insère l'opération projetée, c'est évaluer ses contraintes et ses atouts. Cela passe par l'analyse du rapport aux grandes infrastructures de déplacement (accessibilité ou enclavement), du positionnement du site sur les marchés immobiliers

18. Città di Torino (Assessorato all'assetto urbano) Piano regolatore generale di Torino, Progetti per il PRG, décembre 1994.

19. Demesteere René, Padioleau Jean G., *Politique de développement et démarches stratégiques des villes*, ESSEC, décembre 1989.



Échirolles centre-ville.
Schéma directeur 1991.
Urbanistes Combaz-Sauvage.

(logements collectifs ou individuels, bureaux, locaux d'activités) et de son attractivité pour les investisseurs publics et privés (les promoteurs de parcs technologiques ou de complexes cinématographiques mais aussi les responsables de la programmation des lycées ou des universités). Chaque site peut faire valoir des atouts qui sont fonction de la configuration des lieux qu'il occupe mais aussi de son image vis-à-vis de l'extérieur. Et cette image est une construction symbolique à laquelle prennent part les personnes qui ont la responsabilité de la conduite des projets et des études. Renforcer l'attractivité d'un site, ce peut être mettre en valeur son caractère résidentiel, ce peut être aussi faire oublier un passé industriel récent qui explique la présence de friches, ce peut être au contraire faire resurgir des éléments de paysage que la mémoire collective a tendance à occulter.

- Prendre en compte l'échelle du bassin de vie, c'est poser la question de l'insertion du projet dans les tissus urbains environnants. C'est s'interroger sur la continuité du réseau viaire, sur les modalités de coexistence de différentes formes de bâtis, sur les risques de concurrence entre nouvelles implantations et commerces présents à proximité, sur les complémentarités entre les équipements existants et ceux qui sont programmés. C'est donc remettre en question l'idée d'un périmètre d'opération pour évaluer la manière dont les aménagements projetés peuvent compléter une trame existante ou au contraire la façon dont une nouvelle maille peut faciliter la restructuration de quartiers ou d'ensembles d'habitations.

- Prendre en compte l'échelle de la proximité, c'est prévoir le fonctionnement futur du quartier. C'est réfléchir au découpage en îlots puis en lots, à l'accès aux commerces et services, à la desserte des construc-

tions, à l'implantation des stationnements, à la délimitation des espaces publics et privés, aux choix du mobilier urbain et des matériaux utilisés pour le dallage des places ou trottoirs. C'est donc intégrer dans l'activité de conception et de projection les contraintes de gestion des bâtiments comme des espaces libres. Et il y a là autant de problèmes dits de détail mais dont la non résolution peut mettre en cause la cohérence et l'image du projet global d'urbanisme.

La révision d'un plan d'occupation des sols, comme la mise en œuvre de nouveaux projets, obligent en permanence les professionnels en charge des études à interpréter les observations et les indications contenues dans les schémas directeurs. Il s'agit pour eux de traduire ces éléments de manière à les rendre accessibles aux élus communaux, aux acteurs économiques locaux et aux groupements d'habitants. Il s'agit aussi de rendre des arbitrages entre des contraintes par nature contradictoires (nécessité d'améliorer l'accessibilité d'un quartier tout en préservant la tranquillité de sa population par exemple). L'articulation des échelles implique donc un travail de négociation et oblige à tenir compte à la fois du court et du moyen termes, ce qui explique la coexistence, y compris dans les dossiers opérationnels, de schémas de structures (schéma directeur de définition des espaces publics), de règlements et de documents contractuels (cahier de cession des terrains).

Gouverner des territoires en réseaux

La pratique de l'urbanisme a été pendant de longues années marquée par l'idée d'un découpage possible de

l'espace en unités indépendantes. Cette représentation explique que le passage d'un échelon territorial à l'autre ait été perçu comme un simple problème de traduction du langage de la prévision dans celui du droit, de transcription des normes et règles en objectifs opérationnels. Mais cette conception est difficilement compatible avec le fonctionnement de sociétés contemporaines dans lesquelles les modalités de décision relèvent de la gouvernance plutôt que du gouvernement. Il apparaît donc indispensable de construire de nouvelles figures représentatives pour comprendre et agir sur la ville en prenant

appui sur les notions de lieux, de réseaux et de systèmes. Le territoire n'apparaît plus comme un continuum mais comme un ensemble de points plus ou moins bien reliés les uns aux autres. L'urbanisme vise dès lors moins à rendre l'espace homogène qu'à améliorer les prestations de chacun des nœuds composant les réseaux. L'activité de projet, parce qu'elle cherche à analyser et transformer des sites particuliers, joue un rôle central dans les démarches contemporaines de planification urbaine.

Gilles Novarina

Gilles Novarina est professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, chercheur au CRESSON (Centre de recherches sur l'espace sonore et l'environnement urbain UMR CNRS 1563) et membre du comité de rédaction des Annales de la recherche urbaine. Cet article est le résultat d'une recherche pour le PIR Villes (action concertée « architecture à grande échelle ») sur la conduite des projets d'urbanisme et son impact sur la production des formes urbaines.