

UNE SUBTILE ANALYSE DE LA PLANIFICATION URBAINE

[Guy Baudelle](#)

Belin | « L'Espace géographique »

2020/2 Tome 49 | pages 185 à 188

ISSN 0046-2497

ISBN 9782410017120

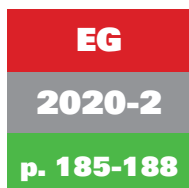
Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2020-2-page-185.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Belin.

© Belin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Grand format

Une subtile analyse de la planification urbaine

Guy BAUELLE

Université de Rennes 2, UMR 6590 ESO
Place du recteur Henri Le Moal
CS 24307
35043 Rennes CEDEX
guy.baudelle@univ-rennes2.fr

Une nouvelle collection sur l'aménagement urbain

L'éditeur Armand Colin lance à juste titre une collection de manuels consacrés à la ville et à son aménagement même si c'est moins explicite au vu de son intitulé (« Le siècle urbain ») qu'au regard des deux premiers titres parus (Bognon *et al.*, 2020 ; Desjardins, 2020). C'est une initiative bienvenue de la part d'un grand éditeur académique dans la mesure où les formations professionnelles en aménagement se sont multipliées au cours des dernières décennies. Or, les collections à destination des étudiants sont souvent restées disciplinaires, sauf rares exceptions¹. La bibliographie de *Planification urbaine* (Desjardins, 2020) ne comporte d'ailleurs presque aucun titre de manuel français alors que la communauté estudiantine anglo-américaine dispose de très longue date de *handbooks* et autres *readers*, tout comme le public germanophone ou néerlandophone. C'est dire à quel point cette prometteuse collection vient combler un vide. Même si cela peut naturellement se concevoir d'un point de vue éditorial, les étudiants pourront être déconcertés que les théories apparaissent dans un volume séparé. La question de la diffusion de ces théories chez les acteurs de la planification urbaine se pose, sachant que les étudiants les considèrent trop souvent (à tort) comme superflues pour leur future pratique professionnelle.

Une orientation pratique et critique

1. Par exemple aux Presses universitaires de Rennes (« Didact Aménagement »), aux Presses universitaires François Rabelais (« Perspectives Villes et Territoires »), aux Presses des Ponts (« Aménagement ») ou, parmi les éditeurs non universitaires, chez Parenthèses (« Grand Prix de l'urbanisme »).

Cela étant, Xavier Desjardins sait accorder une certaine place aux théories susceptibles d'éclairer son propos. Sa bibliographie, sélective mais non exclusivement francophone compte tenu de la carence qu'on a relevée, est excellente, tirant sa matière d'une grande variété de revues spécialisées où elle se trouve dispersée. Compte tenu de l'orientation de son propre manuel, celui de Sonia Guelton (2014) aurait pu être mentionné. Cette orientation est résolument pragmatique. Loin de simplement décrire les outils de la planification urbaine, l'auteur tient à en décrypter les enjeux politiques, sociaux ou écologiques. Au-delà de cette contextualisation, il sait rendre vivant le fonctionnement même de la planification, ce qui éclairera les étudiants sur la mise en œuvre des instruments à la disposition des acteurs publics (et privés, qu'ils appréhendent plus difficilement).

De plus, Xavier Desjardins adopte une posture délibérément critique et distanciée fondée à la fois sur sa propre expérience professionnelle, qui lui vaut une connaissance précieuse de différents milieux de la sphère aménagiste, mais aussi sur l'exploitation d'exemples particulièrement parlants (présentés sous forme d'encadrés) qui mettent réellement en scène la planification en action. Ce faisant, l'auteur interroge l'efficacité même de la planification spatiale face, par exemple, aux lois du marché ou aux impératifs environnementaux. Le lecteur disposera donc non seulement d'une revue des instruments très à jour mais d'un regard aigu, non dénué d'humour, sur le fonctionnement même de la planification urbaine et sur l'effectivité de sa triple ambition : régulation foncière, coordination de l'action collective et vision stratégique.

Un urbanisme « négocié »

Logiquement la présentation commence par les instruments à la disposition des urbanistes, élégamment exposés et surtout avec une acuité qui séduit d'emblée le lecteur car le professeur a l'art de poser les questions pertinentes (par exemple : quel est l'impact du plan sur les valeurs foncières ? Comment expliquer une rétention foncière apparemment irrationnelle de la part des propriétaires ? Qui élabore les SCoT ?). Il sait encore illustrer les (més)usages de certaines dispositions par des acteurs en connivence à partir d'études de cas évocatrices ou les limites de la pratique dans certains domaines d'intervention (la faillite de l'urbanisme commercial ou le volontarisme modéré de la planification régionale).

La deuxième partie vise une mise en perspective, avec d'abord un opportun retour historique particulièrement réussi, qu'il s'agisse de restituer les priorités de chaque époque ou, là aussi, de dévoiler les failles de certains dispositifs ou les détournements de certaines ambitions, au point que l'auteur s'autorise à considérer que l'urbanisme « négocié » (ni tout à fait réglementaire, ni opérationnel) serait devenu la règle (si l'on peut dire), ce qui ne manque pas d'audace. Sa périodisation de la planification urbaine est originale. Elle aurait pu faire référence à la publication d'Alain Motte (2006) et au chapitre consacré à ce thème dans l'autre volume de la collection (Maulat, 2020).

L'autre mise en perspective est d'ordre géographique, qui s'interroge sur l'éventuelle européanisation de l'aménagement à partir d'incursions en terres voisines, à commencer par les Pays-Bas où la *planologie* jouit d'un prestige à la mesure de son aura internationale (Hayer *et al.*, 2010). Cette présentation du « modèle néerlandais » (tel qu'il est qualifié dans la littérature internationale) a le mérite de

montrer la libéralisation de la planification foncière mais demanderait discussion (même si c'est le pays que l'auteur de ces lignes connaît le mieux). À notre sens, la libéralisation (somme toute très relative) n'a pas nui, au contraire, au succès de la limitation de l'étalement urbain, sans équivalent dans le monde grâce à la politique de la *ville compacte* (Ovink, Wierenga, 2011 ; Halleux *et al.*, 2012) intégrée à une planification globale restée... foncièrement fidèle à ses principes historiques (Maas, 2012) mais dont les modalités sont en constante évolution (Janssen-Jansen, 2016 ; Tisma, Meyer, 2018).

Avec le cas hollandais, l'étude des exemples allemand et britannique permet de repérer des éléments de convergence dans les pratiques au-delà de la diversité des systèmes en vigueur. Plus classique est la comparaison entre Paris et Londres, où le projet du Grand Paris fait l'objet d'une analyse pertinente.

Non moins intéressants sont les développements consacrés aux acteurs et à l'appréciation de leur marge de manœuvre réelle (3^e partie). C'est l'occasion d'une réflexion sociologique et institutionnelle sur la profession d'urbaniste en France et sur ses enjeux. Le dévoilement de certaines évaluations financières abusives et du caractère idéologique de certaines pratiques apparemment purement techniques mais aussi l'examen attentif des modalités du gouvernement local (incluant la parole habitante) à partir de travaux d'autres disciplines font de ce passage l'un des plus critiques du livre. S'y révèle la finesse d'analyse de l'auteur qui, une fois n'est pas coutume, dénonce l'importation parfois hâtive de grilles de lecture théoriques venues d'Outre-Atlantique telles que le néo-libéralisme, parfois déconnectées des réalités « keynésiennes » de la planification ouest-européenne. L'exemple des pays nordiques aurait confirmé la persistante de modèles interventionnistes en dépit d'une certaine libéralisation.

Trois enjeux éclairants et des propositions de refondation

Fidèle aux objectifs de l'ouvrage, la dernière partie choisit de se concentrer sur trois questions-clés faisant débat : d'abord la place et le rôle de la planification des différents réseaux, de « l'urbanisme automobile » au « tramway urbaniste » et aux « allers-retours transatlantiques » du *transit oriented development* (TOD), sans omettre la fascination exercée par la *smart city* ; une réflexion presque provocatrice ensuite sur le réel intérêt de planifier la ville illustrée par le contre-exemple de Santiago-du-Chili, l'étude d'opérations d'aménagement étrangères (Zuidas, Ørestad) mais aussi, à nouveau, le Grand Paris dont la pertinence et la conduite font l'objet de critiques récurrentes (Le Galès, 2020) ; enfin, le défi de la transition écologique est hardiment abordé à travers l'enjeu très actuel du double objectif de « zéro artificialisation nette » et « zéro émission nette ». Le premier, ce « vieil idéal des urbanistes », est une « doctrine très discutée » qui donne lieu à quelques pages aussi savoureuses que vigoureuses sur le réalisme, la légitimité et l'acceptabilité d'une telle ambition. Le second renvoie tout autant à un « compromis social » à trouver.

Au total, Xavier Desjardins nous offre un passionnant ouvrage, personnel, intelligent dans sa construction, brillant dans ses analyses, très pédagogique par ses qualités d'exposition et d'illustration, et fort bien rédigé.

La conclusion ouvre d'utiles pistes prospectives mais, surtout, préconise un *aggiornamento* pour évoluer vers une planification apaisée et plus juste (ce sont nos termes). C'est l'aboutissement logique d'un travail animé par une insatisfaction énoncée dès le départ sur les conditions d'exercice de l'urbanisme.

Références

- BOGNON S., MAGNAN M., MAULAT J. (dir.)(2020). *Urbanisme et aménagement. Théories et débats*. Malakoff: Armand Colin, coll. « Le siècle urbain », 288 p.
- DESJARDINS X. (2020). *Planification urbaine. La ville en devenir*. Malakoff: Armand Colin, coll. « Le siècle urbain », 240 p.
- GUELTON S. (2014). *Gérer l'aménagement urbain*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, coll. « Didact Aménagement », 264 p.
- HALLEUX J.-M., MARCINZAK S., VAN DER KRABBE E. (2012). « The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland ». *Land Use Policy*, vol. 29, n° 4, p. 887-898.
- HAYER M., GRIJZEN J., VAN 'T KLOOSTER S. (2010). *Sterke verhalen. Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt. Strong stories. How the Dutch are reinventing spatial planning*. Rotterdam: Uitgeverij 010, coll. « Design and Politics », 320 p.
- JANSSEN-JANSEN L. (2016). « Taking national planning seriously: A challenged planning agenda in the Netherlands ». *Administration*, vol. 64, n° 3-4, p. 23-43. doi: 10.1515/admin-2016-0023
- LE GALÈS P. (2020). *Gouverner la métropole parisienne. État, institutions, réseau*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 344 p.
- MAULAT J. (2020). « Planification ». In BOGNON S., MAGNAN M., MAULAT J. (dir.)(2020). *Urbanisme et aménagement. Théories et débats*. Malakoff: Armand Colin, coll. « Le siècle urbain », p. 147-164.
- MAAS T. (dir.)(2012). *35 iconen van ruimtelijke ordening in Nederland/35 icons of Dutch spatial planning*. La Haye: Ministerie van Infrastructuur en Milieu-Ministry of Infrastructure and the Environment, 126 p.
<https://www.government.nl/documents/leaflets/2012/12/19/icons-of-dutch-spatial-planning>
- MOTTE A. (2006). *La Notion de planification stratégique spatialisée en Europe*. Paris, La Défense: Ministère de l'Équipement, Plan Urbanisme Construction Architecture, coll. « Recherche » n° 133, 90 p.
- OVINK H., WIERENGA E. (dir.)(2011). *Compacte stad extended. Agenda voor toekomstig beleid, onderzoek en ontwerp. Outline for future policy, research, and design*. Rotterdam: Uitgeverij 010, 352 p.
- TISMA A., MEIJER J. (2018). *Lessons learned from spatial planning in the Netherlands*. La Haye: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 44 p.