

## **Bilan comparé de deux expériences de planification stratégique : Lyon et Turin**

Roberto Camagni est l'unique professeur en Italie qui détienne le titre de *professore ordinario* d'économie urbaine. Il enseigne, au Politecnico di Milano, l'économie urbaine et régionale, l'évaluation des projets de développement.

Il a été président à la fois de l'Association italienne et de l'Association européennes (2001-2004) de science régionale. Entre 1997 et 1998 il a dirigé le Département des Affaires Urbaines rattaché à la Présidence du Conseil des Ministres dans le premier gouvernement Prodi, un Département qu'il a contribué à transporter en structure d'animation des politiques urbaines. Depuis 1987, il est l'animateur du Groupe de Recherche sur les Milieux Innovateurs, un groupe transnational qui se penche en permanence sur l'actualisation des notions de districts industriels ou technologiques et qui se penche aujourd'hui sur la ville comme milieu innovateur. Il dirige depuis 2002 un Observatoire Territoriale Européen (ORAT) financé par l'Union Européenne dans le cadre des projets ESPON.

Entre 1990 et 2000, il a été impliqué à des titres divers dans deux expériences de planification stratégique, souvent jugées exemplaires, celles de Lyon et Turin.

Interview réalisée à Milan le 17 décembre 2010 par Gilles Novarina, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble et chercheur à l'UMR PACTE.

### **Quelle implication dans le processus de planification stratégique ?**

Au début des années 1990, mon implication a été celle d'un chercheur scientifique, d'un observateur qui a cherché à analyser le passage entre le premier plan dévolu à une recherche de l'amélioration de la compétitivité et le second qui recherchait une amélioration de la qualité urbaine. Lors de la Conférence de lancement de *Millénaire 3*, j'ai été invité à proposer ma lecture de la planification stratégique. Mon intervention, qui s'est déroulée en présence non seulement des élus lyonnais, mais aussi du maire de Milan, portait sur les rapports à construire entre règle

et projet. La planification stratégique est en effet née de la volonté de dépasser le conflit entre deux modèles de la planification : celui qui est fondé sur une conception très normative de la planification urbaine des années 1970 et celui qui plaide pour la dérégulation la plus large possible. Pour atteindre un tel objectif, la planification stratégique cherche à articuler règle et projet, plus précisément à asseoir sur un petit nombre de règles claires un projet, *una visione*, qui intègre la complexité et recherche la cohérence. Un parallèle peut être établi à ce propos avec les règles de composition musicale. Vivaldi a intitulé un recueil d'œuvre *Il cimento dell'armonia e dell'invenzione* dans lequel il met l'accent sur la nécessaire confrontation entre l'harmonie (la règle) et l'invention (l'innovation). Le terme *cimento* utilisé signifie précisément confrontation et non conflit. Le titre d'un autre recueil de ce même musicien *L'estroarmonico* renvoie à cette même idée que l'invention a nécessairement comme cadre les règles de l'harmonie. Pour finir, mon rôle a été celui d'un observateur extrêmement attentif du déroulement du processus de planification stratégique à Lyon et il faut souligner qu'il s'est agi d'une très belle expérience à suivre.

### **Comment caractériser le processus de planification stratégique à Lyon ?**

Lyon possède une expérience de planification stratégique de plus de vingt ans. Au cours de cette période, les orientations assignées à cet exercice ont changé en fonction notamment des évolutions du contexte national et international. Le premier plan (l'élaboration entre 1989 et 1991 du Schéma directeur, qui prendra par la suite le nom de *Lyon 2010*) intervient dans un contexte où la ville connaît de nombreuses difficultés à cause notamment du caractère spécialisé de ses activités productives. La plupart des villes européennes doit en effet faire face à la grande transformation de leurs bases économiques avec le passage de l'industrie au tertiaire. *Lyon 2010* met fort à propos l'accent sur un projet de reconversion de son économie à même de garantir le renforcement de sa compétitivité. Le second plan (moitié des années 1990) insiste sur la qualité urbaine débouche sur un plan de requalification des espaces publics qui a proposé une approche du traitement des places, des espaces linéaires, de l'éclairage qui soit le même pour le centre et la périphérie. Il a débouché par la suite sur un plan articulé d'interventions opérationnelles dont le succès est désormais bien connu. Le troisième plan (*Millénaire 3*) met quant à lui l'accent sur la cohésion à l'échelle

métropolitaine (Le Grand Lyon). Son lancement s'est accompagné de manière symbolique d'un spectacle sur le thème de la soie et de l'Orient qui a vu participer à un défilé de carnaval des écoles de quartiers comme des membres de communautés (les asiatiques par exemple) jusque-là très repliées sur elles-mêmes. Si l'on dresse un bilan de cette expérience, l'on peut souligner que tout l'intérêt de l'expérience de Lyon tient à sa capacité non seulement à définir des priorités (de grands objectifs stratégiques) mais aussi à les faire évoluer pour prendre en compte les transformations du contexte économique et social. La succession des trois plans met à merveille en lumière les changements de priorité sur l'agenda des gouvernements locaux : l'économie, puis la qualité urbaine et enfin la cohésion sociale et territoriale.

### **Quelle importance de la participation ?**

Alors que les deux premiers plans ont vu l'implication d'un nombre restreint de grands décideurs publics et privés, *Millénaire 3*, a débouché sur l'adoption d'une Charte de la participation, qui constitue un projet en soi à l'intérieur du projet complexe qu'est le troisième plan stratégique. L'objectif de cette charte est donc l'ouverture du processus de débat public à des acteurs (les représentants des associations de quartier par exemple) jusque-là peu présents dans le processus de participation.

### **L'impact de l'expérience de Lyon à l'échelle européenne ?**

A côté de Patrick Lusson, j'ai participé à l'élaboration et au suivi du projet européen Interact, qui regroupait quinze villes et dont Lyon était le leader. De cette confrontation d'expériences, il ressortait qu'à côté des villes hollandaises à l'image de La Haye ou d'Utrecht, qui voyaient dans la planification stratégique le moyen privilégié d'activer quelques grands projets de transformation urbaine, Lyon et Birmingham étaient les seules à proposer la construction d'une vision stratégique, selon laquelle c'est la ville dans son ensemble qui fait le changement les collectivités publiques se contentant de fixer des priorités qui pourront être mise en œuvre si est obtenue l'implication des acteurs privés. A Lyon, une des difficultés supplémentaires à laquelle devait s'affronter la planification stratégique était de faire travailler ensemble cinquante-cinq communes, ce qui, bien entendu, aggrave les difficultés. Il faut pourtant souligner les limites des expériences de planification stratégique à l'échelle européenne. En Italie,

une série de villes grandes et moyennes se sont lancées dans de telles démarches, mettant l'accent pour les unes (Trento) sur les méthodes d'évaluation des orientations proposées, pour les autres (Pesaro, La Spezia) sur le soin à apporter à la participation. En France, bien qu'il ait été possible de s'appuyer sur les démarches mises au point dans le cadre des Schémas directeurs, là encore les expériences sont restées peu nombreuses. Il n'est donc pas possible de voir dans la planification stratégique une alternative au *planning* (à la planification de l'usage du sol). Au contraire, planification stratégique et *planning* sont complémentaires et doivent être conduits parallèlement : le plan stratégique permet au mieux de définir de grandes orientations que le plan d'urbanisme doit traduire en termes d'organisation du territoire.

Si ton implication dans l'expérience lyonnaise a été indirecte, que penses-tu de l'expérience turinoise dont tu as été un des acteurs ?

Turin s'est doté à deux reprises (en 2000 et 2006) d'un plan stratégique. Lors de l'élaboration du premier de ces plans, j'ai co-présidé le comité scientifique, alors que je n'ai pas participé au second qui a d'ailleurs eu un caractère beaucoup plus opérationnel. Le second plan a en effet permis de formaliser les projets complémentaires à ceux qui avaient permis de préparer puis de mettre en œuvre les Jeux Olympiques d'hiver de 2006.

Le premier plan stratégique de Turin s'est beaucoup appuyé sur l'expérience antérieure de la Ville de Barcelone, qui était d'ailleurs représentée au comité scientifique par son maire et par un professionnel. Dans la construction de la structure d'organisation, dans le déroulement du processus, beaucoup d'éléments ont été empruntés à Barcelone. Cette volonté de copier une expérience étrangère n'était pas sans risque : Barcelone était d'ores et déjà une ville en pleine croissance qui cherchait à se définir un nouvel avenir, alors que Turin était frappée par la crise des industries de l'automobile et de la mécanique, marquée par un vieillissement de sa population et un déclin démographique. Il faut se rappeler l'image poussiéreuse de la Turin de l'époque, une ville du 19<sup>ème</sup> siècle qui subissait de plein fouet la crise de la FIAT. Aujourd'hui Turin est une ville qui a changé en profondeur, c'est une ville plus agréable, qui est vécue pleinement par ses habitants et plus particulièrement par les jeunes. L'originalité du plan stratégique de Turin c'est la croyance en le partenariat. Pour faire face à la crise, une forte solidarité a été

construite et une demande de participation s'est exprimée, ce qui est surprenant dans une ville fermée et ségréguée comme Turin où les patrons habitaient au milieu du vert sur la colline, les ouvriers et les intellectuels résidaient dans la plaine brumeuse.

### **Quelle place pour le politique et la société civile dans le processus ?**

Cette expérience, d'une certaine manière enthousiasmante, est le fruit de la conjonction de plusieurs facteurs favorables. Le plan stratégique intervient dans la saison des maires élus au suffrage universel direct. Le maire Valentino Castellani, qui était présent tout au long du processus, était à la fois un bon politique et un professeur d'université. La société civile manifestait un désir de participation y compris au sein de la junte municipale où elle était représentée par un collègue du Politecnico (Franco Corsico) qui détenait le poste d'assesseur à l'urbanisme et aux travaux publics. La politique, si elle jouait un rôle important, ne serait jamais arrivée à elle toute seule à mener à bien le plan stratégique. Elle a dû s'ouvrir à la société civile et notamment aux industriels, aux grandes banques et à la Chambre de Commerce qui, avec la commune, ont financé le plan.

### **Quel dispositif pour mener à bien le plan stratégique ?**

Il a été décidé de faire appel à une structure externe, *Torino Internazionale*, qui est une association dont les membres fondateurs sont à la fois des acteurs publics et privés. Les réunions ne se sont jamais tenues dans les locaux de la commune, mais dans ceux de *Torino Internazionale* et les différentes tables de travail ont toutes été présidées par des représentants de la société civile, et non par les assesseurs de la municipalité. J'ai d'ailleurs eu ma part de responsabilité dans une telle organisation. Le choix de la structure externe présente des avantages et des inconvénients. L'avantage principal, c'était la possibilité de se dégager des pesanteurs bureaucratiques, notamment lorsqu'il s'est agi de payer les consultants, c'était la possibilité d'agir avec plus d'efficacité, sans avoir à tout moment besoin de se confronter avec une structure administrative lourde et rigide. L'inconvénient, c'est la difficulté - une difficulté qu'il ne faut pas surestimer - à impliquer les diverses structures de l'administration municipale. Franco Corsico qui, d'une

certaine manière, se positionnait à l'interface du plan d'urbanisme et du plan stratégique a ainsi rencontré quelques difficultés en ce domaine.

### **Quelle différence du point de vue du partenariat entre Lyon et Turin ?**

Sans aucun doute, l'implication de la société civile a été plus forte à Turin qu'à Lyon, où le partenariat n'a concerné qu'un petit nombre de décideurs économiques et de professionnels. Cette différence est due à une différence dans l'organisation du *leadership* local. En France, ce *leadership* est dans les mains de grand maire - il suffit de penser à ce propos au rôle de Pierre Mauroy à Lille - alors qu'en Italie cette figure politique existe peu. Valentino Castellani constituait une exception à ce propos, mais bien que participant à de nombreuses réunions, il a dû compter avec quelques grandes figures du monde économique, au premier rang desquelles il convient de citer Pininfarina, designer de voiture et président local de la Confindustria.

Le plan stratégique, lors de son adoption, a fait l'objet d'un contrat signé par l'ensemble des acteurs publics et privés concernés et son suivi a été confié à l'association *Torino Internazionale*. C'est là une autre différence avec Lyon et - il faut aussi le dire - avec Barcelone. Dans ces deux dernières villes, il existe une tradition administrative locale et les services de l'urbanisme se sont tout naturellement portés candidats à la gestion du suivi du plan. Ceci explique que les plans stratégiques de Barcelone se présentent comme de grands projets urbains à l'échelle de la métropole. La dimension urbanistique a donc pris le pas sur la volonté de construire un projet à travers l'activation d'une coopération entre la société civile et les décideurs politiques.