LA RECHERCHE DE LA PLANIFICATION URBAINE

Que reste-t-il de la planification urbaine ? Suite à l'effondrement du paradigme dominant de la planification urbaine dans les pays occidentaux dans les années 1960, une myriade de nouveaux courants d'analyse ont émergé (Figure 1), s'invalidant les uns les autres dans des débats scientifiques vifs. Présenter ici les grands courants vise simplement à resituer le point de départ de cette recherche : il ne s'agit pas de promouvoir l'un ou l'autre des paradigmes, ni d'évaluer la production scientifique d'un point de vue normatif. Nous suivons ici une approche délibérément plus positive, en cherchant à mettre en valeur les ressources intellectuelles et opérationnelles à disposition de la recherche et de l'action.

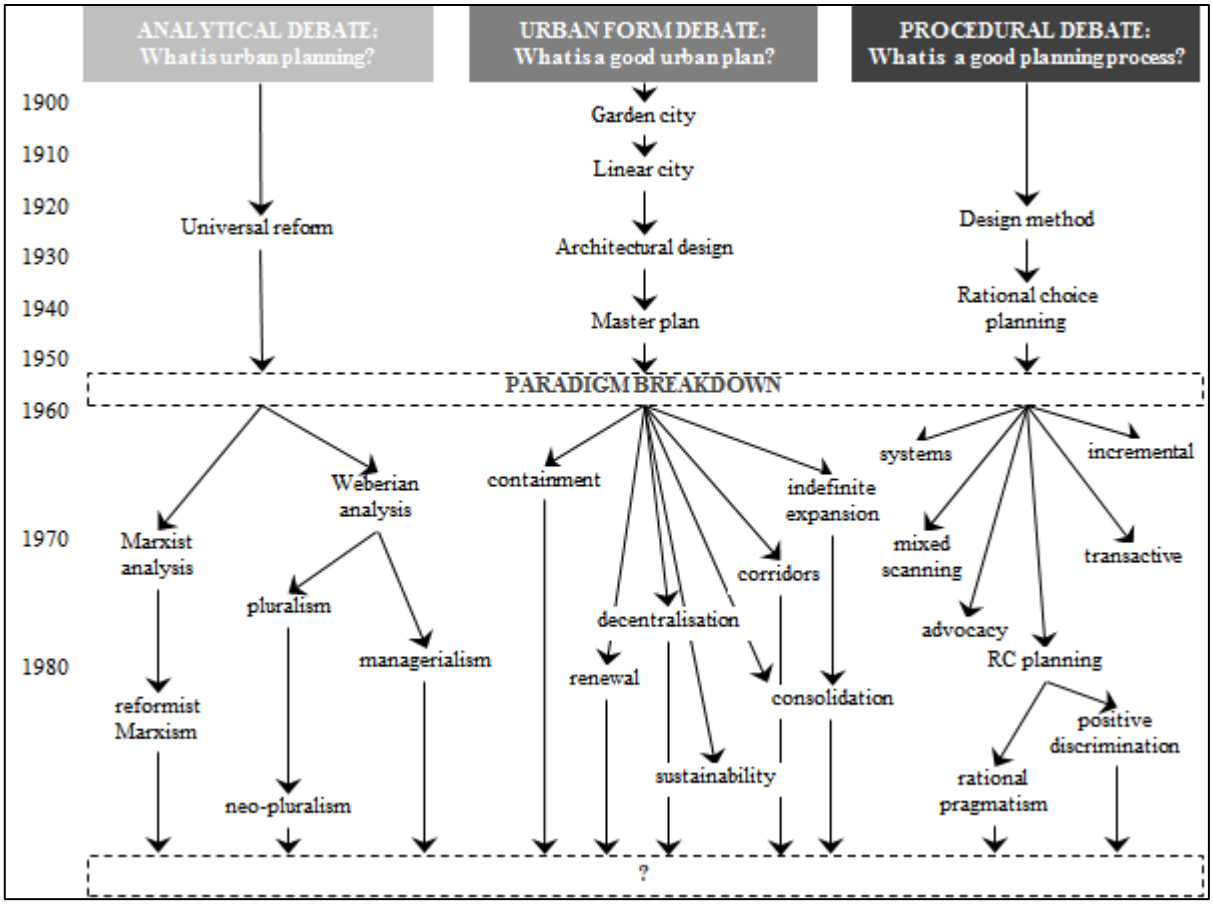

Figure 1. Après la rupture paradigmatique

(Yiftachel 1989: 27)

La défense d'un renouveau de la planification urbaine, tant sur le plan scientifique que politique, donne lieu à des revendications de nouveauté multiples. Toutefois, cette diversité n'empêche pas que l'interrogation centrale reste celle de la recherche de la bonne planification – qu'il s'agisse d'une théorie scientifique ou d'une technique opérationnelle : si la planification traditionnelle n'est plus valable, comment savoir si l'on fait de 'bons' plans (Allmendinger 2002) ? Quelles seraient de 'bonnes pratiques' de planification urbaine ?

La littérature sur la planification urbaine rend compte de trois types de débats : des controverses théoriques qui contestent sur le plan théorique les présupposés scientifiques de différents types de planification possible ou souhaitable (1), des critiques relatives à la traduction pratique et à l'applicabilité de ces modèles en situation d'action publique (2), et enfin des retours d'expériences provenant notamment du contexte spécifique des villes en développement (3) et qui ont remis en cause l'universalité, l'objectivité et donc plus fondamentalement la légitimité de – la notion de – 'bonne' planification. Pour plus de clarté, nous distinguons ici les 'styles' théoriques fondés sur des paradigmes scientifiques – tels qu'appelés par les différents courants académiques – des 'techniques' opérationnelles et de leurs outils destinés à un usage pratique.

1. LES MODÈLES DE PLANIFICATION URBAINE

Les controverses scientifiques autour de la planification ont mis à mal le paradigme initial du modèle traditionnel. Sur un registre purement théorique, les revendications de renouveau et de rupture paradigmatiques se suivent et se ressemblent. Au milieu de ces controverses scientifiques, il devient difficile de s'orienter, et surtout, d'en tirer les leçons pour l'action. Sans mener une revue de littérature intégrale – ce qui a déjà été fait (Hillier & Healey 2008) –, l'objectif est ici d'identifier dans cette réflexion les outils à disposition des planificateurs et d'étudier l'articulation entre modèles théoriques et techniques opérationnelles, et la traduction en termes d'action publique des paradigmes scientifiques.

1.1. LA PLANIFICATION URBAINE EN PRINCIPE

Depuis les années 1970, une multiplicité de théories planificatrices a émergé : à partir du modèle traditionnel sont apparus des courants pour une planification incrémentale (Lindblom 1959), transactionnelle (Friedmann 1973), interactive (Forester 1989), pragmatique (Hoch 1984a), communicationnelle (Innes 1995), collaborative (Healey 1997), stratégique (Albrechts 2004), structurelle (Baross 1991), engagée (Davidoff 1965), juste (Fainstein 2001), multiculturelle (Sandercock 2000), postcoloniale (Harrison 2006), en termes d'économie politique (Lauria & Whelan 1995), etc. Les lignes de démarcation sont mouvantes et floues, rendant difficile l'identification des rattachements, oppositions et périmètres respectifs.

- **Les typologies de styles planificateurs**

Dans un premier temps, l'analyse de la planification a reposé sur un dualisme entre dimension substantive et dimension procédurale de la planification. Le champ d'étude était divisé entre la '*theory-in-planning'* traitant du contenu des plans, des objectifs et des visions qui y sont véhiculées, et la '*theory-of-planning'* centrée sur la planification comme un processus d'action publique, une modalité décisionnelle (Faludi 1973). Cette approche procédurale a pris le dessus dans les débats scientifiques (Taylor 1999) : un bon exercice de planification est considéré comme tout autant, si ce n'est plus, important qu'un 'bon plan', suivant l'idée selon laquelle on ne peut aboutir à un bon plan si le processus décisionnel n'est pas bon. Toutefois cette analyse duale est vite devenue trop restrictive pour rendre compte des évolutions postmodernes (Allmendinger 2002).

Certains auteurs ont proposé d'autres typologies pour clarifier les concepts utilisés, organiser le champ de connaissances, et faciliter la création de nouvelles théories (Allmendinger 2002). Ces typologies se sont fondées sur des théories politiques, des philosophies sociales générales, des paradigmes sur l'action de l'État hors du champ spécifique de la planification urbaine pour distinguer différents 'styles planificateurs'. Sous des appellations et des contours parfois un peu différents, la littérature traite globalement de quatre grands modèles :

- La planification traditionnelle, exhaustive, rationnelle, synoptique, dirigiste, conventionnelle comme point de départ ;
- La planification incrémentale, stratégique, par projet ou structurelle qui marque le passage à une approche plus tournée vers les résultats ;
- La planification communicationnelle ou collaborative qui repose sur les discours ;
- La planification engagée qui défend des causes sociales, politiques ou environnementales.

Innes et Gruber définissent ainsi des styles planificateurs fondés sur la rationalité bureaucratique, l'influence politique, l'engagement social ou la collaboration (1996). Chaque style renvoie à une conception de l'ordre politique et social et à une perception de la légitimité de l'État différentes. Les hypothèses épistémologiques sous-jacentes à chaque style planificateur sont considérées comme incompatibles, ce qui empêche la coordination et crée des conflits entre les acteurs. Dans cette perspective, le courant communicationnel propose que la planification serve justement à ajuster les différentes conceptions de la rationalité autour de valeurs communes (Healey 1992). Alexander quant à lui identifie différents paradigmes planificateurs en les associant à différentes formes de rationalités : pure raison instrumentale, logique d'action, logique discursive ou logique intégrative vont déterminer une planification délibérative, interactive, coordinatrice ou définissant un cadre d'intervention général (2000). Albrechts fait également la différence entre une rationalité instrumentale au fondement de la planification traditionnelle, une rationalité fondée sur les valeurs qui sous-tend une planification engagée, une rationalité communicationnelle qui met en avant les discours, et une rationalité stratégique orientée vers l'action (2003).

Ces exercices de typologie ont eux-mêmes fait l'objet de discussions quant aux critères utilisés et aux angles morts et à l'exclusion de certains courants d'analyse. Non seulement situer les théories les unes par rapport aux autres est compliqué, mais il existe aussi toujours des déviances, des glissements, des décalages par rapport aux théories dominantes qui brouillent encore les pistes (Roy 2011a). Les revendications paradigmatiques des uns et des autres deviennent une controverse en soi qui entraîne le débat sur un plan purement théorique

(Fauria 2000; Huxley & Yiftachel 2000; Yiftachel & Huxley 2000). En outre, ces typologies ne se départent pas d'une tendance normative, et visent à révéler la 'bonne' planification par distinction scientifique par rapport aux autres. Les tentatives de typologies achoppent sur l'opposition entre paradigmes fondamentaux ou conceptions de la rationalité sans traiter de leur effectivité ou efficacité. La compétition entre théories a créé une confusion de la pensée, et par conséquent une déconnexion avec les pratiques opérationnelles (Mazza 2002). Les débats restreints à des controverses scientifiques éloignées de leur objet empirique ne servent pas d'aide à la décision. Il est donc difficile à partir de ces classifications d'identifier en quoi les revendications de nouveauté permettent de fournir de nouveaux outils aux planificateurs.

- **Une continuité peu novatrice**

Afin de dépasser les oppositions entre courants théoriques et de prendre du recul par rapport aux controverses scientifiques, certains travaux s'intéressent à l'évolution de la pensée autour des grandes questions et des objectifs de la planification. Selon Yiftachel, il existe trois débats sur la planification : un débat analytique – qu'est-ce que la planification –, un débat substantiel – qu'est-ce qu'un bon plan pour une ville –, et un débat procédural – qu'est-ce qu'un bon processus planificateur (1989). À partir de ces questions, il crée une généalogie de l'émergence des courants d'analyse suite à l'effondrement du paradigme conventionnel dominant jusqu'aux années 1950 (Figure 1). Par la suite, Allmendinger propose de s'intéresser à différentes catégories de théories plutôt qu'à leur contenu, ce qui lui permet de les imbriquer plutôt que de les opposer (2002) : des théories englobantes qui renvoient à une vision du monde – telles que le modernisme ou le post-modernisme –, des théories exogènes provenant d'autres disciplines – celle des régimes politiques par exemple –, des théories sociales – théorie des choix rationnels, analyse foucaldienne etc. –, des théories philosophiques – agir communicationnel d'Habermas –, et enfin des théories indigènes – qui ajoutent aux quatre catégories précédentes des éléments contextuels. Elles se combinent pour expliquer l'émergence des courants théoriques connus sur la planification. Toutefois, Allmendinger reconnaît que ces théories restent normatives et dépendantes de contextes spécifiques de pensée. Dès lors, si une telle typologie permet de resituer les différentes théories sans les opposer, elle reste elle-même théorique.

Une autre manière de traiter de la pensée planificatrice est d'y voir un mouvement cohérent d'évolution des valeurs et des normes relatives à l'action publique et au territoire, lié aux changements plus généraux qui ont eu lieu dans les sciences sociales et politiques (Taylor

1999). Les filiations des différentes théories par glissement et ajustement prennent là le dessus par rapport à une vision en termes de rupture paradigmatique. Dans cette perspective, l'histoire de la pensée planificatrice devient un mouvement continu :

- De la modernité au post-modernisme et au multiculturalisme ;
- D'une conception de l'espace comme objet physique, puis support de forces socio-économiques et enfin élément fondamentalement relationnel et dématérialisé ;
- D'une action politique gouvernementale centralisée par l'État à la gouvernance locale et participative en passant par les partenariats public-privé ;
- Du futur comme un état idéal lointain au futur comme une construction incrémentale ;
- D'une conception de la planification comme principalement substantive à une approche imbriquant les fins et les moyens voire exclusivement procédurale ;
- D'une conception du plan comme outil technique et scientifique à un document porteur de valeurs politiques et d'intérêts particuliers (Taylor 1999).

Le risque d'une telle approche cependant est qu'elle laisse entendre qu'il y a un chemin à suivre, prédéterminé et souhaitable : il serait normal et bénéfique de passer d'une planification moins traditionnelle à une planification plus stratégique avec l'objectif d'atteindre des pratiques collaboratives (Douay 2013). Par conséquent, cela accorde une supériorité normative aux théories les plus récentes, et ce indépendamment de leur contexte et modalités d'application. Or c'est bien sur cette question de la traduction pratique des théories que la littérature achoppe : les débats scientifiques finissent par ignorer la question de la pertinence.

Dans une logique purement déductive (Lauria & Wagner 2006), certains travaux portent ainsi sur le fait de savoir si certaines pratiques ont de bons fondements théoriques (Shipley 2002), ou définissent un style théorique pour étudier la manière dont les pratiques y correspondent (Albrechts 2006). Nous optons pour une approche inverse qui s'intéresse aux conséquences et aux faits réels plutôt qu'aux causes et valeurs sous-jacentes de l'action, en abandonnant la recherche sur les fondements abstraits de la planification (Verma 1996) pour privilégier une étude en termes de politique publique.

1.2. L'INSTRUMENT DE LA PLANIFICATION

> *Although planning theory is basically all about planning tools, there is, however, hardly any literature that theorizes the concept of planning tool. Moreover, most planning theories focusing on process – rational-comprehensive planning, incrementalism, advocacy planning, radical*

planning, communicative planning, strategic spatial planning etc. – implicitly have an instrumental position towards planning tools. In these theories, tools are there to be used to realize planning goals, and do not receive much theoretical attention […]. To develop the idea of a socio-political perspective on planning tools it is therefore necessary to look for other sources in literature. (van den Broeck 2008: 262–263)

En l'occurrence, le cadre d'analyse offert par l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes & Le Galès 2004) offre une méthode heuristique qui permet de retourner le point de vue et de partir des dispositifs d'action. Cette approche de la planification par ses outils permet de rendre plus concrète l'analyse de la littérature en identifiant les outils à disposition des acteurs, afin d'en tirer des conclusions quant aux modalités d'action à l'œuvre sur le terrain. En étudiant la planification urbaine comme un instrument d'action publique, cette approche permet de ressaisir sa dimension opérationnelle tout autant que sa portée politique, et de distinguer des types de planification non pas en fonction de principes normatifs mais d'outils concrets manipulés au quotidien par les acteurs de la fabrique urbaine.

- **Une typologie d'instruments d'action publique**

Un instrument d'action publique ou instrument politique, est défini comme un :

dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation. (Lascoumes & Le Galès 2004)

Les instruments d'action publique peuvent également être définis comme des 'institutions de second rang', des dispositifs concrets intermédiaires (Lorrain 2008) qui ont une profondeur institutionnelle et une multitude de facettes. Un instrument a ainsi plusieurs dimensions :

- Une filiation historique : il découle d'un contexte et d'une histoire, il crée des dépendances de sentier et des effets d'inertie, et est un marqueur de changement ;
- Une vocation générique et multitâche : il peut servir plusieurs buts de manière concomitante, il a des effets propres qui peuvent dépasser la logique initiale ;
- Une utilité technique : c'est un dispositif qui combine différentes techniques et outils opérationnels, il est constitué d'un ensemble de tâches et procédures de mise en œuvre ;
- Un sens politique : il révèle la distribution du pouvoir et la conception du processus décisionnel, il renvoie à la définition sur le fond et sur la forme de l'intérêt général ;
- Un support organisationnel : un instrument est ancré dans une forme administrative, il est déterminé par l'organisation de l'État et ses capacités d'action et les modifie en retour ;

- Un rôle dans la gouvernance et les relations d'acteurs : un instrument reflète l'économie politique du contexte dans lequel il s'inscrit ; en tant qu'institution sociale, il détermine les relations entre les acteurs, stabilise les attentes et organise les intérêts ;
- Une signification sociétale et idéologique : il véhicule des représentations et valeurs quant à l'action publique, son contenu et sa forme ; il contient une matrice cognitive et normative souvent invisible mais intériorisée par les acteurs (Lorrain 2006).

Il existe différents types d'instruments ; chacun est lié à une conception quant au rôle de l'État qui révèle le caractère politique de l'instrument (Figure 2) et qui se décline en une série d'outils spécifiques auxquels ont recours les acteurs pour mettre en œuvre l'action publique.

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Économique et fiscal	État producteur de richesse, État redistributeur	Recherche d'une utilité collective, Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards, Best practices	Ajustements de la société civile, Mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique, démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Figure 2. Typologie des instruments d'action publique

(Lascoumes & Le Galès 2004: 361)

L'approche par l'instrumentation permet de prendre de la distance par rapport aux composants apparents et traditionnels de l'action publique – institutions administratives, fondements idéologiques, ressources, etc. – et d'analyser celle-ci sous un nouvel angle. L'instrument d'action publique apparemment non-problématique et non-problématisé, purement technique et apolitique, devient ainsi un objet d'étude révélateur. Le choix prétendument neutre d'un instrument est alors la manifestation d'une conception politique, génératrice d'un mode d'action publique cohérent. La notion d'effet indirect d'un instrument politique est ici particulièrement éclairante : le choix du dispositif en soi révèle déjà une conception de l'État mais ouvre également une voie d'action particulière. Choisir une technique n'est pas neutre : cela constitue une décision politique, un engagement quant à la vision de l'intérêt général et une acceptation du partage du pouvoir et de la décision.

- **La planification urbaine comme instrument d'action publique**

L'analyse de la planification urbaine par la méthode de l'instrumentation permet de sortir des débats normatifs sur la 'bonne' planification et les revendications théoriques des différents courants pour revenir à la planification comme un outil de gouvernement. Les discussions sur l'échec de la planification montrent que la question des fonctions et des effets induits n'est pas posée. L'enjeu est donc d'abord d'identifier les mécanismes et les outils auxquels ont recours les acteurs, ensuite leurs formes d'articulation et d'intégration en tant que technique cohérente et enfin seulement leur potentiel comme modalité de planification urbaine.

La planification urbaine dans son ensemble peut ainsi être étudiée en tant qu'instrument :

- Elle émerge en tant qu'action territoriale consciente et collective à la fin du XIX^{ème} siècle en Europe pour faire face à la croissance des villes industrielles et aux défis sociaux, économiques et spatiaux afférents. La pensée planificatrice occidentale a ensuite été exportée dans le monde entier en véhiculant ces modèles historiques ;
- La planification est un instrument générique, applicable dans différents secteurs – monde des entreprises, domaine militaire, réforme de l'État etc. –, qui peut répondre à plusieurs finalités concomitantes telles que, dans le domaine de la planification urbaine, la maîtrise de l'étalement, la gestion des ressources naturelles ou le développement économique ;
- Les dispositifs planificateurs peuvent se déployer selon diverses techniques et peuvent faire appel à différents outils pour agir : zonage, plan directeur, programmation budgétaire, processus participatif, recensement, règles de construction etc. ;
- L'élaboration d'un plan est une opération combinant intervention technique et décision politique. Le document urbanistique contient et véhicule une représentation imagée et territorialisée de l'intérêt général, et a donc une valeur politique ;
- La planification est un processus qui s'inscrit dans un cadre administratif. Le positionnement des experts, la légitimité de l'organisation et les moyens bureaucratiques conditionnent la conception et la mise en œuvre d'un plan ;
- En tant qu'exercice d'allocation territorialisée des ressources, la planification mobilise, favorise et/ou bouscule les intérêts locaux et les coalitions d'acteurs ; le plan réciproquement sert d'institution de référence pour la gouvernance urbaine ;
- La planification représente une vision de la ville future, une conception de l'espace, une perception des besoins et souhaits de la population. Un plan est une matrice par laquelle lire le territoire tel qu'il est et tel qu'on le souhaite, mais c'est aussi un filtre qui lui-même véhicule des normes et des idées plus ou moins conscientes chez les acteurs.

Si la planification urbaine est un instrument d'action publique, elle se décline en différentes techniques opérationnelles. Pour en faire la distinction, nous partons ici des outils concrets de l'action publique (Schéma 3). Avec cette grille de lecture, chaque technique se distingue par les éléments institutionnels, politiques et sociétaux qu'elle mobilise, indépendamment de ses fondements théoriques et paradigmatiques. C'est leur manifestation opérationnelle qui permet de distinguer différents types de planification et de s'interroger sur leur portée politique.

> *Aucun système de planification urbaine ne s'impose au nom d'une quelconque logique technique ou institutionnelle. Rien ne s'impose, et rien, non plus, ne s'importe. Il appartient à chaque pays de considérer que le choix du système de planification est libre et qu'il est un acte de politique urbaine. (Massiah & Tribillon 1985: 19)*

1.3. LES TECHNIQUES ET OUTILS PLANIFICATEURS

Pour analyser la planification par ses techniques, nous nous intéressons aux outils à disposition du planificateur. Le rapport '*Planning sustainable cities'* d'UN-Habitat (2009a) les recense en les classant en deux groupes : ceux relatifs au processus planificateur et ceux portant sur les objectifs et valeurs (environnement, justice etc.). Ces dernières ne traitent pas de la planification urbaine à partir de ses outils mais plutôt de son contenu ; aucune n'intégrant la question des services essentiels en tant que telle, nous les laissons de côté. Les approches procédurales recouvrent quant à elles trois grandes techniques.

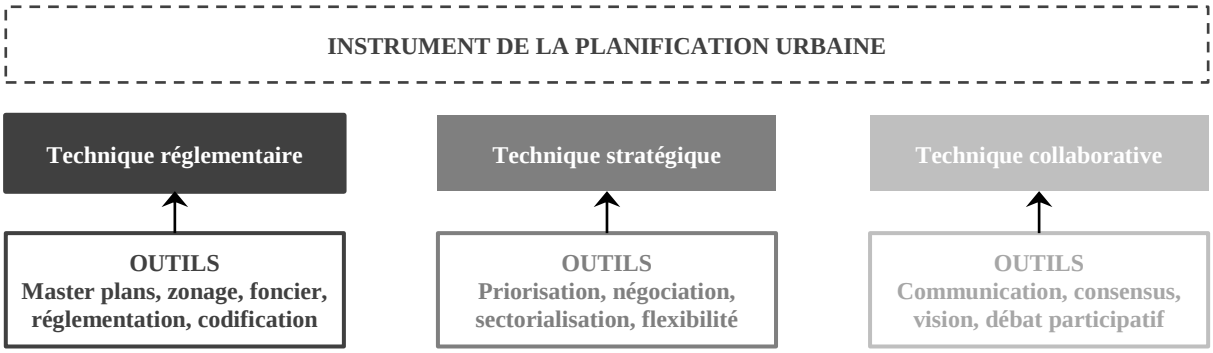

Schéma 3. Instrument, techniques et outils de planification
(L. Criqui)

- **La technique dirigiste des outils réglementaires**

Les outils traditionnels de la planification, hérités de l'urbanisme de la fin du XIX^{ème} siècle sont dirigistes et bureaucratiques. Ils servent un objectif : celui de maintenir l'ordre dans la ville, en organisant rationnellement l'espace. D'une part, zonage et normes d'usage des sols,

standards de construction, code de l'urbanisme etc. posent le cadre réglementaire (Antier 2005; Tribillon 2002) ; d'autre part, la carte sert de support de connaissance et de représentation de la ville et de ses dynamiques. Le *master plan* combine ces deux dimensions : il s'agit d'un document réglementaire qui définit les normes officielles et juridiques pour diriger le développement urbain (McAuslan 1993), et qui représente la répartition idéale des activités socioéconomiques dans la ville future. Le cadastre sert d'outil de contrôle, enregistrant et validant les transformations du foncier.

Cette approche repose sur une méthode scientifico-rationnelle, fondée sur des études statistiques, une cartographie exhaustive et détaillée et la codification des règles. La production centralisée de savoirs est la première étape et un des objectifs de la planification. Le travail d'élaboration du plan devient un exercice d'expertise long et technocratique mais sa scientificité doit garantir incontestablement que l'option territoriale proposée est objectivement la meilleure. Le plan urbain est le cadre de référence auquel toutes les autres dynamiques urbaines doivent être articulées ; par définition et par nécessité, il doit donc rester fixe et immuable et n'est pas conçu pour s'adapter aux évolutions de la fabrique urbaine. Il résulte d'un travail qui surplombe les particularités sectorielles et les considérations matérielles de mise en œuvre, et s'impose de manière hiérarchique. Il pose également comme variable d'ajustement général le foncier : c'est par la définition de l'usage des sols que le développement spatial mais aussi économique de la ville doit être contrôlé et orienté.

Cette approche relève d'une technique réglementaire dans la typologie des instruments d'action publique (Figure 2) : elle fait de la planification urbaine un instrument où le planificateur impose un intérêt général – l'état futur idéalisé (Friedmann 1971) – et où l'État encadre le changement social par l'aménagement de l'espace (Todes *et al.* 2010). En effet, dans une vision moderniste, l'action sur la forme urbaine doit automatiquement modifier et conditionner les modes de vivre et les relations sociales. La ville que le planificateur cherche à créer doit être belle, aérée, fonctionnelle, organisée et contrôlée. Les outils de cet 'urbanisme total' sont par conséquent standardisés et à prétention universelle (Tribillon 2002), et apportent ainsi des solutions toutes faites au défi urbain. Dans la littérature académique, cette technique correspond en grande partie au style planificateur qualifié aussi de synoptique, rationnel, keynésien, ou encore exhaustif. C'est en raison des insuffisances théoriques et pratiques de ce modèle dans les années 1950 que sont apparues des propositions alternatives. Il existe aujourd'hui un consensus pour discréditer cette technique de planification qui semble, dans le milieu de la recherche, complètement abandonné. Toutefois, le *New*

Urbanism, la promotion des villes compactes, ou encore les grands projets d'aménagement réutilisent certains des outils réglementaires et spatiaux (UN-Habitat 2009a).

- **La technique stratégique de gestion de projet**

À partir des années 1970, c'est des techniques militaires et du secteur privé que la planification urbaine s'inspire (Mintzberg 1994a; 1994b). Sous la forme de l'urbanisme de projet (Pinson 2004; 2009), de cadres de programmation budgétaires d'analyses Atouts-Forces-Opportunités-Menaces (Halla 2007), de partenariats avec le secteur privé, d'adossement des objectifs aux moyens (de Graaf & Dewulf 2010), la planification urbaine se tourne vers l'action (Davidson 1996). À la recherche de performance dans la gestion urbaine, vient se greffer une dimension managériale et relationnelle : la négociation avec les acteurs territoriaux devient un outil de mobilisation des moyens nécessaires à l'action. Les procédures d'action publique prennent de l'importance : les enjeux opérationnels, budgétaires, humains, techniques se retrouvent imbriqués dans le processus de décision, qui doit par conséquent être flexible pour réagir à ces différentes contraintes. Le recours à ces outils tend à promouvoir une approche sectorialisée et compartimentée, au risque d'être fragmentée (Todes *et al.* 2010). L'action urbaine par projet suscite un regard partiel sur le territoire, favorisant les grandes interventions visibles, aux dépens d'une vision d'ensemble du territoire et d'interventions plus diffuses permettant d'assurer un développement cohérent et inclusif (Massiah & Tribillon 1985). Dans cette logique, l'intérêt général comme émanation d'une expertise technocratique perd de son sens : le planificateur ne peut plus imposer un plan comme une décision technocratique optimale (Baross 1991), il doit s'assurer de sa faisabilité (Tribillon 2002) et modifier pour cela ses modes de faire. Le territoire devient un système de forces socioéconomiques interdépendantes où la rencontre de multiples acteurs et intérêts suppose que l'État prenne un rôle de coordinateur et de mobilisateur de ces ressources.

> *Notre Ville de 2030 sait où elle veut aller, et sait ce qu'elle veut être. Elle s'est dotée d'options stratégiques claires qui l'ouvrent sur le monde, fondées sur un état des lieux de son potentiel et de ses ressources, et un plan d'action pour les concrétiser. La vision et le plan d'action sont définis et mis en œuvre en partenariat étroit avec les citoyen(ne)s, de même qu'avec les acteurs publics et le secteur privé. La vision et le plan, bien entendu, doivent être réalistes et alignés sur les ressources prévues, publiques et privées ; pour jouer son rôle de leadership, le gouvernement de la ville en particulier doit disposer de finances adéquates, diversifiées et bien gérées (United Cities and Local Governments, Manifeste, Sommet mondial des dirigeants locaux 2010)*

De manière plus générale, il y a dans les années 1970 un mouvement général en faveur d'instruments plus incitatifs que contraignants (Lascoumes & Le Galès 2004). Le passage de la planification traditionnelle à une planification stratégique et partenariale correspond à l'apparition d'instruments qui proposent des rapports politiques hiérarchisés et fondés sur la concertation multi-acteurs (Figure 2). Le courant théorique sur la planification stratégique est en l'occurrence en grande partie le produit de retours d'expériences locales. La première pierre de ce courant était, il est vrai, la défense d'une planification incrémentale par Lindblom (1959) comme critique théorique du style traditionnel appelant à un ajustement continu des priorités, en fonction de l'alignement des intérêts et des moyens disponibles ; mais c'est ensuite par des études de cas qu'un certain 'courant' s'est structuré (Albrechts 2004; Todes 2012a), auquel se sont ajoutés les travaux sur la planification 'structurelle' (van den Broeck 2004) et la 'planification-action' (Baross 1991; Hamdi & Goethert 1997; Zaris *et al.* 1988). Tous s'inscrivent dans cette technique stratégique caractérisée comme 'sélective, relationnelle et inclusive, intégrante, visionnaire et orientée vers l'action' (Albrechts 2006).

- **La technique collaborative et la gouvernance**

La dernière batterie d'outils est celle relative à la communication dans son sens large et relève d'une technique d'action publique informationnelle et communicationnelle :

> *dans le développement de ce que l'on nomme en général la 'démocratie du public' ou 'de l'opinion', c'est-à-dire d'un espace public relativement autonome par rapport à la sphère politique traditionnelle basée sur la représentation. (Lascoumes & Le Galès 2004: 363).*

Sous la forme de forums, d'ateliers participatifs, de marketing urbain, la communication sert un mode d'action pédagogique qui travaille à susciter l'adhésion et à construire un consensus. Les exercices de *visioning* fournissent de même une image qui doit fédérer les acteurs (McCann 2001; Shipley 2000; 2002). Dans l'ensemble, bien que disparates, ces outils de communication répondent aux appels à la 'bonne gouvernance' participative et pluraliste (Healey 2006a). La concentration de l'attention sur les jeux d'acteurs fait disparaître petit à petit l'espace qui devient un support relationnel (Graham & Healey 1999) ; la planification se transforme en un mode de gouvernance plutôt qu'un exercice territorialisé. Le titre de la déclaration finale '*Reinventing planning: A new governance paradigm for managing human settlements'* du *World Planners Congress* (2006) illustre bien cette assimilation.

En parallèle, le ‘paradigme’ collaboratif ou communicationnel de la planification relève de la même mouvance (Healey 2003). Fondé sur la théorie philosophique de la communication d’Habermas, ce style planificateur doit chercher à susciter une situation idéale de ‘dialogue compréhensible, vrai, sincère et légitime’ (Innes & Booher 2000). Pour cela, le planificateur doit s’assurer que tous les acteurs ont la même information, se positionnent et soient entendus de manière égale. Ce modèle théorique fondé sur le principe de l’agir communicationnel (Booher 2004; Booher & Innes 2002; Healey 1997; 2003; Innes 1995; Innes & Booher 1999), vient supporter les approches participatives de la planification.

Il est indéniable qu’il y a des parallèles entre le style de planification traditionnel et la technique réglementaire, la planification stratégique et l’action par projet et la planification collaborative et l’approche participative. Les aller-retour entre pratique et théorie ont influencé la réflexion sur la planification (Friedmann 2008), et permettent de parler de modèles planificateurs cohérents qui recoupent styles normatifs et techniques opérationnelles. Toutefois, cet amalgame s’est fait aux dépens de ces dernières. En effet, les débats s’étant concentrés au niveau théorique, ils ont survolé la question des outils et de leur usage concret (van den Broeck 2008), supposant sans doute que les techniques suivraient les styles promus par la science. L’ambition revendiquée par les théories est de produire des outils d’aide à la décision. Cependant, au lieu de traiter de l’efficacité des outils, les débats ont porté sur la validité des styles, et sur la recherche en théorie de ce que doit être une ‘bonne’ planification.

A contrario, l’approche par l’instrumentation permet une démarche inverse : partir des pratiques de planification pour observer leurs effets politiques. Nous avons ainsi pu revoir les grands types d’outils à disposition des planificateurs, et leurs effets potentiels sur l’action publique, sans avoir à évaluer en termes théoriques leur positionnement, leur pertinence ou leur bien-fondé. Nous pouvons ainsi détacher l’analyse des pratiques de planification des controverses paradigmatiques, et nous intéresser aux usages, aux manifestations et aux conséquences de la planification sans exclusivité normative. Dès lors, la manière dont ces outils et techniques sont manipulés par les acteurs en pratique devient déterminante pour comprendre comment l’exercice planificateur se déroule.

2. LA PLANIFICATION URBAINE EN PRATIQUE

Pour répondre à une préoccupation quant à l'applicabilité des théories de la planification, un courant de la recherche – le '*practice mouvement*' (Liggett 1996 dans Watson V. 2002a) – revient sur l'importance du lien entre théorie et pratique. Ces travaux critiques cherchent à dépasser l'approche normative de la planification : la question n'est pas de savoir quel est le meilleur paradigme, mais de mettre à jour les pratiques sans jugement de valeurs, et de reconnaître la logique et les dynamiques à l'œuvre sur le plan opérationnel. L'hypothèse sous-jacente est que c'est en fonction des circonstances, et non pas des grandes rationalités normatives, que le planificateur choisit ses outils. Cette attention aux modalités d'exercice de la planification a fait émerger deux principaux types d'analyse : d'une part des travaux sur les enjeux de pouvoir et les relations sociales et politiques à l'œuvre dans l'exercice de planification, et d'autre part un regard réflexif sur les pratiques professionnelles des planificateurs et la manière dont ils s'approprient des techniques d'action en fonction du contexte, des capacités institutionnelles, des besoins, des objectifs etc. (Cardoso 2005).

2.1. PRATIQUES PROFESSIONNELLES

Dans cette perspective 'pratique', le positionnement de l'organisme responsable de la planification devient alors déterminant : il faut que les planificateurs soient capables, aient la légitimité et l'autorité pour travailler de manière transversale et intersectorielle, tant avec les politiques qu'avec les départements techniques et les responsables financiers. Trop isolée, la planification risque d'être déconnectée des enjeux et contraintes opérationnelles qui conditionnent sa réussite ; trop technocratique, elle ne pourra mobiliser les forces vives du territoire autour de projets emportant l'adhésion nécessaire à leur réalisation.

- **Une pratique politique**

Une première source de critique des théories sur la planification provient de l'analyse des pratiques planificatrices comme exercice de pouvoir social et politique : le '*dark side of planning*' (Flyvbjerg 1996). La planification, en tant que cadre d'allocation des ressources territoriales, est l'objet de conflits (Safier 1992) et est soumise à l'influence d'intérêts privés sur la définition de l'intérêt général (Healey 2006b). Par conséquent, l'exercice planificateur

est lui-même un processus de reproduction ou de création de contrôle social, d'oppression, d'inégalités et d'injustices (Yiftachel 1998).

> *Planning has been widely used to enhance the position of national and ethnic elites, using the convincing high status of theory, often at the expense of peripheral minorities (Huxley & Yiftachel 2000: 337)*

En tant que situation de pouvoir, la position même du planificateur est alors controversée, ou tout du moins mérite d'être étudiée. En effet, en raison de leur place dans l'administration ou le gouvernement local, de leur savoir et leur compétence technique, de leur proximité de la décision politique, les planificateurs sont au centre d'un nœud de pouvoir (Yiftachel & Huxley 2000). Leur capacité à négocier entre les intérêts locaux et à générer une entente devient alors cruciale pour mener l'exercice de planification et d'orientation du développement urbain (Ennis 1997). Ils sont là soumis à différentes pressions potentiellement contradictoires avec la commande politique et leur avis technique. Des analyses de la position de ces professionnels permettent de rendre compte des coulisses politiques de la planification urbaine : soumis à ces tensions, les planificateurs suivent eux-mêmes une 'real-rationalité' qui l'emporte sur les bonnes intentions et la poursuite de l'intérêt général contrairement à ce que supposent les théories modernistes (Flyvbjerg 1996).

- **Une pratique corporatiste**

Dans chacun des styles théoriques de planification, le planificateur a un statut et un rôle particuliers : un technicien, un mobilisateur, un médiateur, un entrepreneur, un défenseur, un conseiller etc. (Alexander 2001). Le professionnel traditionnel 'de bureau' (Jain 2003a), grâce à son expertise, montre la voie objectivement juste aux autres acteurs et fait ainsi partie d'une certaine élite urbaine (Fainstein & Fainstein 1996). Dans le cas d'une planification stratégique, le planificateur obtient sa légitimité, son autorité et ses ressources de sa capacité de négociation avec les acteurs clés des 'réseaux de projet urbain' (Pinson 2009). Enfin, dans une situation plus collaborative, le planificateur devient chef d'orchestre d'un système de gouvernance où chacun doit pouvoir s'exprimer librement (Innes 1995).

Le passage d'un rôle à un autre n'est pas envisagé par la littérature ; pourtant, il est loin d'être simple et crée des tensions et des dilemmes quant à l'identité des planificateurs. La redéfinition d'un rôle professionnel requiert la reconstruction des fondements corporatistes de la profession autour d'un nouveau projet collectif, exercice long et compliqué (Harrison &

Kahn 2002). Dans ce repositionnement, la poursuite inconditionnelle de l'intérêt général par le planificateur idéal perd de son évidence : même s'il veut satisfaire le bien public, il cherche également à se façonner un rôle qui lui convient (Tewdwr-Jones 2002). Or il existe des intérêts propres à l'administration et aux planificateurs en jeu : maintien du pouvoir, investissement personnel, préservation d'un statut, source de revenus etc. Dès lors, les planificateurs eux-mêmes peuvent manipuler les discours et les exercices de planification pour servir des intérêts politiques ou personnels (Flyvbjerg 1996). La résistance au changement des experts planificateurs est le produit de la conjonction de techniques opérationnelles, de règles institutionnelles et de cadres intellectuels (Watson V. 2002b).

> *Paradoxically, given intellectual developments, the one thing which seemed to provide a stable and legitimising frame of reference as they [urban planners] faced the frustrations and challenges of their everyday practical concerns was a professional idealism premised on the traditional claims of a unique body of knowledge and skills which equipped them to make expert judgements on technical matters. (Campbell & Marshall 2002: 108)*

Le 'mouvement pratique' ouvre le champ d'étude de la planification aux comportements, valeurs, expériences, éthique et rationalité du planificateur (Watson V. 2003). L'articulation entre la conscience de l'irréalisme de l'ambition de transformation sociale, les inerties organisationnelles et la défense d'une identité personnelle crée des dissonances cognitives (Sager 2001) chez le planificateur. Celui-ci peut alors soit opter pour l'alignement rassurant à des valeurs fondamentales, soit développer une volonté à planifier (Harrison 2001).

2.2. PRATIQUES HÉTÉRODOXES

Que fait alors le planificateur ? Soumis à des intérêts et objectifs contradictoires, à des rationalités en conflit (Watson V. 2003), il peut avoir recours à différents outils en fonction des circonstances. Le cloisonnement des styles théoriques ne permet pas de rendre compte de la complexité des réalités territoriales et des systèmes de gouvernance. En pratique, c'est par la distorsion, la combinaison et la composition des outils que les planificateurs travaillent.

- **Une pratique institutionnalisée**

Sans prendre position en faveur d'un style par rapport à un autre, Sager défend qu'il y a une influence réciproque entre le type d'organisation et le style de planification adopté qui crée une configuration institutionnelle adéquate pour le succès de la planification (2001). À partir

de quatre idéaux-types de planification – synoptique, incrémental, communicatif et engagé –, Sager explique qu'en pratique, les exercices de planification vont être menés de telle manière que le style et les propriétés de l'organisation concordent. Afin d'éviter les situations de dissonantes, les planificateurs optent pour des modes de planification qui correspondent aux propriétés de l'organisation où ils se trouvent. Une analyse des valeurs et des méthodes des organisations peut ainsi indiquer quelle technique de planification va être privilégiée.

> *There are some reasons why a planning agency might want to organize itself within a profile matching one of the main styles of planning. A profile orientated toward the synoptic style might be wanted because it matches the image of planning as rational problem-solving. To some, it might appear to provide a secure platform for a profession that is potentially in trouble as its rationality base becomes multifaceted and threatens to dissolve into plain common sense. A profile orientated toward incrementalism might be preferred because the agency plans in an environment where uncertainty is high so that their reduction of risk is a pressing concern in every planning effort. A profile orientated toward the communicative style might be desired because the decide-announce-defend approach has come under severe attack. The agency might believe that organizational features promoting planning with people rather than planning for people are required to prevent planning from being relegated to a marginal control function. A profile orientated toward the advocacy style might be wanted because some agencies can increase their influence by backing allies. (Sager 2001: 513–514)*

Cette analyse de l'enchâssement institutionnel de la planification laisse en revanche peu de place à l'innovation, l'apprentissage et l'adaptation des agents, organisations ou pratiques. Elle tend plutôt à expliquer une certaine résistance au changement, l'installation de routines confortables et cohérentes qui accommodent les intérêts des différents groupes en présence.

> *Each [planning style] has, in so far as it has achieved the status of providing organized technical guidance, an 'organizational niche' in government, a distinctive form of department or agency structure, a basis in legislation or administrative action, and a range of policy instruments – physical, social, locational, financial – through which to implement its proposals and tasks. (Safier 1983: 109)*

Les lourdeurs et inerties institutionnelles restreignent les possibilités de changement de d'adaptation : en fonction de leur histoire, des attentes des acteurs, du cadre réglementaire et de l'influence de l'État, différentes structures sur un même territoire peuvent ainsi avoir recours à un style de planification propre de manière routinière sans s'interroger sur sa pertinence à la situation locale ou sur la possibilité de se coordonner (Innes & Gruber 1996).

Dès lors, l'adoption d'une nouvelle technique requiert un changement institutionnel pour adapter les structures administratives à de nouveaux objectifs et outils. Dans cette logique, la transformation institutionnelle devient un processus crucial pour la planification (Alexander 2005) : le lien entre le style de planification et l'environnement politique passe par l'institution planificatrice qui doit elle-même être réformée pour permettre le changement. Ces lectures institutionnalistes de la planification tendent cependant à faire des différents styles des options exclusives qui s'imposent et résistent au changement grâce à un appareil administratif et politique, ne laissant que peu de place à la possibilité d'un apprentissage.

- **Une pratique contingente**

Quel que soit le contexte institutionnel et politique, certains auteurs considèrent que c'est en fonction de leurs objectifs – plutôt que de leurs moyens – que les planificateurs vont avoir recours à un style de planification ou à un autre. Dans cette vision plus souple, il n'y a pas d'adoption systématique et aveugle de méthodes prédéterminées, mais des outils à adapter en fonction des situations locales prises dans leur complexité et évolutives.

Hudson *et al.* les premiers définissent cinq styles de planification : synoptique, incrémental, *transactive, advocacy,* radical à partir de six critères (1979) : l'intérêt général, la dimension humaine, la faisabilité, le potentiel de mise en œuvre, la théorie substantive et la réflexivité. Cette typologie ne vise pas à valoriser un style par rapport à un autre, mais plutôt à mettre en valeur l'intérêt à articuler ces approches. Elle sert en outre à montrer que la cohérence interne des styles ne correspond pas à la complexité réelle à laquelle font face les planificateurs qui ont besoin de techniques plus protéiformes. La combinaison des styles en un acronyme constitue un SITAR, à l'image d'un instrument à cinq cordes dont le planificateur joue en fonction des circonstances. Il devient un artisan qui fait appel aux styles dont il a besoin en fonction des situations, ne se cantonnant pas à une seule approche (Allmendinger 2002).

De manière similaire, Alexander propose pour analyser ces situations de choix un 'cadre contingent' d'analyse permettant de s'interroger sur le type de planification choisi, les acteurs impliqués, le moment auquel le choix est fait et le type de rationalité sur lequel il s'appuie (2000). L'ambition de cette théorie contingente est de dépasser l'analyse du lien entre les différents styles de planification et les formes de rationalité engagées pour étudier plutôt quels types de planification sont utilisés à quelles fins. En effet, l'analyse de la planification par courants théoriques est selon Alexander trop stéréotypée pour pouvoir rendre compte de la

complexité des situations réelles et des processus décisionnels. C'est plutôt la fonction que les acteurs donnent à l'exercice de planification et l'objectif qu'ils poursuivent qui vont déterminer le type de rationalité à mobiliser, et par conséquent, les instruments nécessaires :

- La planification comme délibération fera appel à une rationalité classique rationnelle,
- La planification comme interaction sera fondée sur la communication et la rhétorique,
- La planification comme anticipation coordonnée va requérir une rationalité stratégique organisée autour d'objectifs partagés,
- La planification comme définition d'un cadre d'intervention s'appuiera sur un réseau politique pour définir le problème et les solutions possibles (Alexander 2000).

Là encore, la définition de ces catégories sert à montrer que ces objectifs sont souvent complémentaires ou concomitants. Le planificateur peut dont y avoir recours simultanément, n'y voyant non pas une contradiction, mais plutôt une conjonction de moyens pour une plus grande réussite. L'appartenance à un style ou un autre de planification n'a plus d'importance, c'est plutôt le processus de combinaison qui devient intéressant. Cette critique remet en cause toute analyse universaliste et abstraite de la planification : non seulement la normativité théorique n'est pas pertinente pour traiter de la complexité urbaine, mais elle contraint l'émergence d'une pensée innovante (Alexander 2003).

> *This research agenda would abandon sterile advocacy of one paradigm or another, instead mounting research into planning practice and planning institutions and their contexts, to test the utility of the proposed contingent framework, or developing alternative ways to address the question: In planning, who does what, when, how, and to what effect? (Alexander 2000: 252)*

Les courants normatifs ainsi que leurs critiques théoriques et pratiques permettent de voir les relations entre la planification comme un mouvement d'idées, un instrument d'action publique, une pratique professionnelle fondée à la fois sur des principes et sur des intérêts propres, et une opération administrative (Safier 1983). Le courant pratique apporte une critique sur un registre opérationnel des travaux sur la planification, et permet de s'interroger à la fois sur les outils, leurs usages, et la manière dont les planificateurs les utilisent en fonction du contexte d'action (Schéma 4). Ces analyses permettent de repositionner l'étude de la planification urbaine dans son contexte sociopolitique et culturel (Cardoso 2005). Elles appellent également à reconstruire des narrations professionnelles et personnelles, et à les confronter aux réalités matérielles du contexte urbain (Watson V. 2013).

> *The big question for the pragmatic analysts is how practitioners construct the free spaces in which democratic planning can be institutionalized […]. The idea, in part, is to uncover examples of planning that are both competent and democratic, and then to explore who the practitioners were who did it, what actions they took to make it happen, and what sorts of institutional conditions helped or hindered their efforts. The results of this sort of research can provide us with knowledge about the architecture of free spaces in the midst of existing power relations. We need these cases and stories if we are to persuade others not only of the hidden dangers and costs of the rational paradigm, but also of the viability of alternatives that offer evidence of effective democratic planning in the face of power. (Hoch 1996: 42)*

Au-delà de ces travaux critiques qui déconstruisent les modèles, l'approche pragmatique propose quant à elle d'observer des expériences concrètes positives et de contextualiser les enjeux sans tester les idéologies (Harrison 2002). Afin de saisir les modalités de l'action publique en situation, ce sont les résultats des actions qui servent de test définitif et d'inspiration pour la production de nouvelles idées (Hoch 1984b). Le cas des villes en développement sert en l'occurrence de test pour la planification aussi sévère que fructueux…

Schéma 4. Les apports du mouvement pratique sur la planification

(L. Criqui)

3. LA PLANIFICATION URBAINE À L'EXPORT

Les villes en développement ont été une source de critique importante à l'encontre des modèles planificateurs ; les écueils de la planification urbaine y sont désormais bien connus (Watson V. 2009b). Jusqu'à aujourd'hui, les modèles de planification ont été produits à partir de et pour les espaces planifiés des villes occidentales, alors que nombre d'études de cas ont alerté sur et démontré leurs effets pervers dans les villes en développement. Grâce à ces recherches, la notion d'inadéquation des techniques planificatrices à certains contextes apparaît, qui invalide les analyses simplificatrices en termes d'échec de la planification.

> *The importation of putatively universalized Western or Anglo-American planning theories and practices including processes of participation and community empowerment into other cultures and regions of the world continues a pattern of academic and professional dominance that perpetuates the unequal power relations. (Huxley & Yiftachel 2000: 337)*

3.1. INEFFICIENCE DES OUTILS

En raison de l'héritage de la colonisation, de l'attrait du modernisme, des échanges universitaires, des réseaux professionnels et de la coopération internationale, les outils de l'urbanisme ont été largement exportés dans les villes en développement (UN-Habitat 2009a). Leur manque de pertinence et d'utilité dans des environnements non-planifiés a permis de remettre en cause l'universalité et la neutralité de la planification (Devas & Rakodi 1993).

- **Les techniques planificatrices empruntées**

La production de plans urbains reste un objectif poursuivi par les acteurs locaux comme un signe de contrôle de la situation urbaine. En fonction des contextes, la forme de ce plan varie, mais quel que soit le modèle poursuivi, son adéquation au contexte doit être questionnée.

La planification réglementaire tout d'abord a été appliquée dans les pays colonisés, où les urbanistes occidentaux y avaient recours pour imposer un ordre rationnel moderniste et total (Tribillon 2002). La planification traditionnelle a fait primer la fonction de répression par rapport aux orientations politiques (Massiah & Tribillon 1985). Ces plans ont ensuite servi une volonté de contrôle par la définition de ceintures vertes ou de zones tampons pour contenir la croissance urbaine qui débute dans les années 1950-60. Delhi est en l'occurrence le parfait exemple de cette exportation de planification dirigiste (Kundu 2003), où la

production du *master plan* devient finalement plus importante que sa mise en œuvre (Todes *et al.* 2010). En outre, ce type d'urbanisme repose sur l'encadrement de l'usage des sols, et suppose pour cela un marché foncier commodifié et formel ainsi qu'une distinction stricte des usages et statuts d'occupation loin d'être garantis dans les villes en développement.

> *In many parts of the world, urban modernism has been associated with being modern, with development, with 'catching up with the West', and has thus been attractive to governments and elites who wish to be viewed in this way (Watson V. 2009b: 174).*

Dans les années 1990, c'est sous l'influence des bailleurs que les techniques stratégiques de gestion et de management de projet ont été promues pour satisfaire leurs propres contraintes de suivi budgétaire (de Graaf & Dewulf 2010). La gestion urbaine par les résultats, l'alignement des objectifs et des investissements, la promotion des partenariats public-privé et la compartimentation des actions correspondent aux exigences financières des bailleurs et à l'idéologie néolibérale (Todes *et al.* 2010). Cette approche par projet crée un risque de fractionnement des interventions par secteur, par site ou par grand projet en fonction des opportunités d'investissement. En outre, cela suppose une capacité institutionnelle et administrative de mobilisation stratégique (Halla 2007), qui peut faire défaut comme le montre l'évaluation de plusieurs plans stratégiques en Amérique Latine (Steinberg 2005).

Enfin, la compétition sur la scène internationale pour devenir une ville 'globale' et attirer les investisseurs a poussé certaines villes à produire des 'visions urbaines', où la construction d'une image de la ville repose sur des symboles et des intérêts élitistes (McCann 2001). Elles vont aussi de pair avec une certaine centralisation de la décision derrière un *leader* porte-parole auprès des investisseurs et partenaires, l'organisation de grands évènements internationaux (Antier 2005), ou la réalisation de projets d'embellissement touristique (Barthel 2008; 2010). Le caractère moderniste, occidental et finalement fantasmatique de ces grandes visions (Bhan 2014; Watson V. 2014) laisse à penser que dans bien des cas, elles sont plus destinées aux étrangers qu'à l'adhésion de la société civile (Antier 2005). Effets d'annonce et marketing urbain prennent alors le dessus sur les préoccupations locales.

Choisir un modèle de plan urbain peut dans bien des cas répondre davantage à des agendas internationaux et des ambitions de positionnement compétitif au niveau mondial qu'à la prise en compte pertinente de la réalité des villes en développement concernées. Nous retrouvons là l'idée selon laquelle le choix d'une technique d'action publique est tout aussi révélateur des orientations politiques que l'instrument lui-même et son contenu.

- **Les outils de mise en œuvre (non-)utilisés**

Par ailleurs, l'adoption de plans idéaux a souvent lieu sans la mise en place des outils réglementaires, financiers et humains permettant leur mise en œuvre. Il y a alors un décalage entre l'action publique réelle et l'affichage politique (Massiah & Tribillon 1985).

La faible capacité d'action des gouvernements locaux et des planificateurs a été flagrante dans le cas d'exercice de planification traditionnelle (Devas 1993). L'élaboration de *master plans* est longue et laborieuse, leur adoption encore plus ; délais, retards, rigidité et absence de mises à jour rendent souvent les documents de planification caduques avant même qu'ils n'entrent en vigueur, et ils sont immédiatement dépassés par les dynamiques urbaines. L'approche juridique et réglementaire, par l'instauration de normes modernes tels que des codes d'urbanisme, est inapplicable et ne fait qu'encourager la production de documents sans portée opérationnelle (McAuslan 1993). En outre, les plans traditionnels combinent à l'approche réglementaire l'élaboration d'un corpus de connaissances exhaustif et détaillé sur la ville : recensement, statistiques, cartographie etc. En l'occurrence, dans des villes où la majorité de l'urbanisation est irrégulière, établir de telles bases de données est une lourde tâche. Les outils scientifiques censés apporter légitimité, objectivité et efficacité sont absents.

La planification traditionnelle n'est pas la seule à avoir échoué à orienter le développement urbain des villes en développement. Même lorsque des processus de planification stratégique ont été engagés, ils ne prennent que rarement en considération les défis de la coordination intersectorielle et intergouvernementale, et ne prévoient pas les ressources nécessaires pour leur mise en œuvre (Halla 2007). Le manque d'autonomie financière et décisionnelle, l'organisation compartimentée par secteur et le manque d'autorité politique limitent la capacité des autorités locales à mobiliser les investissements nécessaires. L'insuffisante coordination avec la programmation budgétaire des actions publiques empêche de transformer ces stratégies en réels plans d'action opérationnels.

> *Where local authorities have invested in infrastructure, opening up areas for both public and private investments in residential, commercial or industrial development, there has often been a mismatch between the development objectives specified in the plan and local authority spending. (Rakodi 2001: 210)*

Enfin, à supposer que les planificateurs arrivent à mobiliser et conduire certains exercices opérationnels de planification, le contexte de mise en œuvre peut se révéler inadéquat et

invalider l'utilisation de certains outils, notamment en ce qui concerne la participation. Dans nombre de villes en développement, la société civile supposée participer fait défaut ; les enjeux d'identités et intérêts de classe ou d'ethnies l'emportent sur la notion d'intérêt général ; le clientélisme est plus présent que l'activisme populaire etc. (Watson V. 2002c).

Enfin, toute une série de facteurs culturels et institutionnels peuvent aussi expliquer le manque de respect et d'application des plans, tels que l'absence d'expérience et de reconnaissance de la notion même de l'intérêt général, une faible connaissance et appropriation des plans et réglementations, des politiques perçues comme inappropriées par rapport aux convictions personnelles, une vision court-termiste des politiciens, un manque de confiance en l'impartialité des politiques et de l'administration, et enfin, l'ignorance de l'existence même des normes et régulations (Rakodi 2001). Tous ces éléments combinés, révélés par des études empiriques, permettent aujourd'hui de conclure que la planification urbaine telle qu'on l'a conçue jusqu'à maintenant est inadaptée aux villes en développement et doit être renouvelée (Devas & Rakodi 1993). Le constat de son inefficience et l'identification des facteurs de risque ont permis de remettre en question le bien-fondé des théories occidentales dans des contextes non-planifiés, et de déplacer l'analyse vers les conditions de réalisation et de mise en œuvre des plans.

3.2. EFFETS NÉFASTES DES MODÈLES

Au-delà de l'inadaptation ou l'inefficience des outils, les critiques portent sur les présupposés plus profonds des styles planificateurs : leur normativité façonne les conceptions de la planification, avec des implications sociales et politiques. Sur la forme autant que sur le fond, le recours à des modèles extérieurs a des effets pervers. La planification, en distinguant les espaces planifiés des autres en l'occurrence majoritaires et vulnérables dans les villes en développement, sert ainsi des intérêts élitistes qui résistent au changement. L'exercice même de planification urbaine enferme dans un *statu quo* sociospatial, politique et cognitif.

- **L'illégalité planifiée**[14]

L'un des apports fondamentaux de la recherche sur les villes en développement est de placer la question de l'informalité comme un nœud critique dans la réflexion et la pratique de la

[14] '*Planned illegalities*' (Bhan 2013).

planification urbaine. Par définition, la planification est dans l'incapacité de prendre en considération l'urbanisation irrégulière et exclut ainsi de par sa simple existence des pans entiers d'activité urbaine, économique et sociale (Roy 2009b).

En effet, une approche par trop réglementaire de la ville pousse dans l'illégalité nombre de résidents qui habitent et travaillent sur des terrains ne respectant pas les normes officielles (Mattingly 1998; Watson V. 2009b). La concentration sur les questions foncières, propriété, usage des sols et zonage occultent les enjeux socioéconomiques de développement tels que les conditions de logement ou l'accès aux services essentiels. De fait, les questions foncières ne font pas partie des préoccupations immédiates des populations ; les objectifs dont se dotent les planificateurs ne correspondent pas aux besoins réels de la ville (Mattingly 1998). En ce sens, les formes urbaines promues par les plans sont incohérentes avec les situations de pauvreté et d'informalité des villes en développement, et contribuent ainsi à une marginalisation accrue et à un développement non-soutenable de villes encore en croissance (UN-Habitat 2009a). Le refus des gouvernements à traiter de l'informalité, leur incapacité à reconnaître et incorporer dans le plan les quartiers et activités informelles crée des aberrations telles que des grands projets urbains d'infrastructures ou d'embellissement conçus sur des espaces centraux théoriquement libres, mais de fait habités par des populations irrégulières qui sont à l'occasion délogées par les pouvoirs publics (Bhan 2009; Dupont 2011). En outre, faire de l'activité planificatrice une intervention principalement répressive pèse sur les populations les plus démunies, et encourage des pratiques de corruption qui rendent caduques les plans.

Les travaux les plus récents sur l'informalité, notamment à partie du cas indien, commencent à permettre de renverser la question du lien entre informalité et planification. Considérant que les pratiques informelles sont constitutives de la fabrique urbaine des villes en développement, elles s'imposent comme non seulement dominantes, mais aussi fonctionnelles comme mode de gouvernance et de production de l'espace. Le fait de les qualifier d'informelles pousse ces pratiques hors du champ de l'action publique (Roy 2005; 2009b; 2011a) mais cela ne signifie pas que l'informalité est un processus marginal et dysfonctionnel réservé aux populations vulnérables. Par conséquent, considérer ces pratiques comme le résultat d'un échec empêche de se poser les vraies questions, et notamment celle de l'informalité comme le résultat délibéré d'une planification urbaine élitiste (Bhan 2013).

> *There is a growing literature which suggests that the negative impacts of urban modernism and planning regulation on the poor are not just a result of wrongly appropriated, misunderstood or inefficient planning systems, but may in some cases be due to corrupt manipulation or use of the*

system for political domination […]. Master plans and zoning are being used as an excuse for forced evictions, political control and collusion with private-sector driven urban development projects, all usually at the expense of the poor and minority groups. (Watson V. 2009b: 176–178)

- **La planification gentrifiée**

Si la planification telle qu'elle est pratiquée dans les villes en développement participe de logiques d'exclusion sociospatiale, cela suppose qu'elle sert des intérêts particuliers à l'encontre d'autres. La notion même d'intérêt général telle qu'elle existe dans les sociétés occidentales est noyée sous des identités ethniques, socioéconomiques ou communautaires. Les valeurs et les objectifs poursuivis par les plans ne représentent donc pas l'intérêt général mais des intérêts particuliers qui ont réussi à s'imposer (Watson V. 2002c). Les objectifs modernistes d'embellissement et d'attractivité internationale des villes répondent en effet aux aspirations des classes dominantes. Ce type de biais relève d'une certaine gentrification de l'État et des politiques urbaines (Ghertner 2011a; 2011b) où les élites préemptent les plans pour servir leurs intérêts – captation de la rente foncière, ségrégation spatiale, localisation d'équipements etc. Les jeux de pouvoir à l'œuvre dans les exercices de planification sont là amplifiés par les structures inégalitaires de sociétés en développement. L'interventionnisme politicien et le clientélisme favorisent les actions de court terme et les pratiques dérogatoires (Rakodi 2001) et le contournement des règles par les élites entretient une culture d'exception qui mine de l'intérieur la légitimité et la pertinence des plans (Roy 2009a).

In the planning and management of the city, there are clearly many different individuals and groups with interests which compete and conflict. Each may have its own particular agenda, and may pursue policies or actions for reasons which have more to do with their individual or group interest than with the 'public good' […]. The powerful vested interests involved in land ownership, where the scale of profits involved is such as often to distort decisions made about the use and development of land. (Devas & Rakodi 1993: 49, 52)

Dans ces circonstances, et malgré l'apparition de nouveaux modèles planificateurs, des pratiques de planification traditionnelles peuvent perdurer aussi inadaptées soient-elles. En effet, le passage d'un type de planification à un autre nécessite une volonté de l'État de partager le processus décisionnel et d'abandonner ses prérogatives ce qui peut menacer toute une série d'intérêts particuliers (Todes *et al.* 2010; Watson V. 2009b). En sus du conservatisme des élites économiques et politiques, la résistance au changement des modes de planification peut également provenir d'obstacles cognitifs et culturels chez les professionnels

concernés eux-mêmes (Todes *et al.* 2010). En effet, les cultures institutionnelles ont une forte inertie qui freine l'innovation, et la préférence des individus pour le confort de leur situation les rend adverses au changement. Les mentalités et pratiques des professionnels sont lentes à évoluer, et restent attachées à des conceptions traditionnelles. Ainsi pour des raisons culturelles, on peut observer, et ce notamment en Inde,

> *... how strong adherence to a conventional view of the function and nature of urban physical planning can block the use of spatial planning to guide urban investments. (Mattingly 2001: 10)*

D'un côté, il y a donc un biais dans la planification urbaine en faveur d'intérêts particuliers des classes dominantes qui s'autoalimente, que ce soit dans l'élaboration des plans ou pour les contourner ; de l'autre, le modernisme promu par les plans reste incomplet en raison d'effets pervers que la planification elle-même suscite (Gandy 2006a). On rejoint là les analyses en termes d'économie politique de la planification urbaine, où les acteurs planificateurs sont eux-mêmes vecteurs d'exclusion. Dans les villes en développement, la planification urbaine peut ainsi effectivement créer, maintenir, et même reproduire les injustices (Yiftachel 1998). Dès lors, il y a une ambiguïté intrinsèque à l'ambition planificatrice : alors que son objectif est le changement et la transformation sociale, son exercice suscite un *statu quo* pour des raisons institutionnelles, politiques et sociales (Watson V. 2002b). L'idée d'un renouveau de la planification urbaine dans les villes en développement se situe au cœur de cette tension entre changement social et résistance politique dans les modes de faire la ville.

Plusieurs fondements des modèles planificateurs ne sont pas questionnés dans le cadre des théories occidentales, mais deviennent des points d'achoppement incontournables dans le cas des villes en développement. Les théories contemporaines présupposent des éléments sociopolitiques comme acquis pour la réussite de la planification urbaine ; or ce sont justement ces conditions qui sont absentes dans les villes en développement et engendrent un décalage entre les discours et documents planificateurs et les dynamiques de la fabrique urbaine. Cela a grandement participé à l'appel au renouveau, notamment en promouvant l'émergence de théories postcoloniales, indigènes ou ordinaires (Harrison 2006). Ces approches se concentrent principalement sur l'inadéquation de la notion même de planification appliquée aux villes en développement. En effet, le caractère fondamentalement non-planifié de l'urbanisation rend les cadres cognitifs et pratiques occidentaux non seulement non-pertinents et inefficaces, mais aussi néfastes en termes de développement urbain et humain à long terme.

Confronter les appels au renouveau de la planification urbaine et les dynamiques des villes en développement se révèle être un défi tant intellectuel que politique et opérationnel qui permet d'évaluer les théories sous un nouveau jour et de faire émerger de nouveaux agendas de recherche (Blanco, Alberti, Forsyth, *et al.* 2009; Blanco, Alberti, Olshansky, *et al.* 2009). Les écueils, limites et effets pervers des pratiques de planification dans les villes en développement ont grandement participé à la déconstruction des paradigmes normatifs occidentaux. Cependant, les études de cas sont encore peu nombreuses pour rendre compte d'autres modalités d'action, de pistes opérationnelles prometteuses, d'urbanismes existants (Shatkin 2011) et peinent à servir de réelle force de proposition.

> *There seem to be an urgent case, therefore, for thinking about planning from both a critical analytical and normative perspective, which is grounded in a deep understanding of contextual difference, but which also considers how we can learn from practice about both the conduct of planners and planning's institutional settings. (Watson V. 2003: 405)*

CONCLUSION : LA PLANIFICATION EST MORTE, VIVE LA PLANIFICATION ?

Avec l'effondrement du paradigme traditionnel, tant sur le plan théorique que politique, les travaux sur la planification urbaine ont foisonné et fourni quantité d'études et d'idées critiques. Malheureusement, la production académique reste concentrée soit sur la recherche d'un modèle abstrait et normatif de ce que devrait être idéalement une bonne planification, soit sur la déconstruction et la disqualification des modèles existants en raison de leur non-applicabilité absolue ou relative. En s'attaquant aux problèmes théoriques, la littérature reste largement autoréférentielle et circulaire, et ne permet pas d'aborder de manière constructive des situations empiriques. Elle encadre et oriente la réflexion en limitant la possibilité de s'intéresser à d'autres dynamiques que celles présupposées par l'idée même de planification ; la grille de lecture en termes de planification et de son échec est contraignante. Les cadres d'interprétation existants ferment, conceptuellement et opérationnellement le champ des possibles planificateurs. Pourtant, dans les villes en développement les documents de planification manquent de légitimité, les institutions planificatrices sont décrédibilisées, et les exercices planificateurs n'ont qu'une efficacité marginale. Malgré, ou justement à cause, de l'omniprésence du 'refrain de l'échec' de la planification urbaine (Bhan 2013), nous nous trouvons alors dans une impasse.

L'appel au renouveau de la planification, y compris celle provenant des villes en développement qui a été l'une de plus ancrée dans le réel, reste limité en termes opérationnels. Les propositions constructives et innovantes pour identifier ce qui est pratiqué, et donc concrètement faisable sont rares. La recherche laisse là échapper les dynamiques réelles de la fabrique urbaine, et donc des pistes possibles d'amélioration. Nous supposons qu'il y a des pratiques qui servent à orienter le développement urbain qui restent orphelines et ignorées dans cette réflexion parce qu'elles n'ont *a priori* pas à voir avec la planification urbaine. Nous proposons alors de faire un détour hors du champ de la planification urbaine, par les phénomènes 'marginaux' de la consolidation et de la viabilisation des quartiers non-planifiés. Une analyse pragmatique fructueuse repose sur la mise à jour de pratiques réussies, effectives et efficaces et à partir desquelles il devient possible de tirer des leçons positives et créatrices (Hoch 2002). En suivant Baross (1991), plutôt que de partir du cadre de pensée de la planification urbaine et d'articuler la réflexion autour de prémisses endogènes, nous en revenons donc aux terrains en analysant directement la fabrique urbaine, ses dynamiques et les mécanismes que l'on peut y observer.