

Tensions entre planification stratégique et prise d'opportunité dans le cadre de l'aménagement des villes moyennes.

Christine Ruelle, Jacques Teller
LEMA – Local Environment Management and Analysis
Université de Liège

Introduction

Les mécanismes qui permettent d'assurer une cohérence territoriale traversent aujourd'hui une crise assez profonde. L'ouverture des marchés et la liberté des acteurs économiques qui s'ensuit a brusquement fait basculer les villes du statut de « fournisseur d'opportunités » à celui de « demandeur de services ». L'explosion de la mobilité individuelle a par ailleurs amené une compétition accrue entre territoires en vue de capter les jeunes actifs et les « travailleurs du savoir ».

La compétition entre villes pour attirer investissements et opportunités d'emploi ne se limite pas au champ de l'économie privée.

Elle s'observe également dans le cadre des grands équipements publics. Que l'on pense, pour s'en convaincre, à la lutte acharnée à laquelle se livrent les villes européennes pour accueillir sur leur territoire la localisation d'antennes locales des institutions européennes, comme le rappelle le marchandage peu amène qui a précédé « l'attribution » de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) à la ville de Parme. Dans le cas du nord de l'Europe, cette compétition entre villes est aiguisée par la configuration même de l'armature urbaine héritée du 19ème siècle : celle-ci se compose d'un tissu dense de villes de premier rang tous les 200 kms, parsemé de villes moyennes tous les 50 kms et de petites villes servant d'appui à ces dernières.

La compétition à l'échelle régionale se double d'une compétition interne aux villes entre différents pôles de développement ainsi qu'entre centre et périphéries (périphéries qui en raison même de leur dynamisme économique revendiquent également des équipements structurants).

Face à ces enjeux, se dégage depuis les années 90 une nouvelle philosophie de l'aménagement urbain qui se centre sur la planification stratégique (Padioletti & Demestere, 1992), à savoir autant de mesures mises en place par une organisation, publique ou privée, en vue de gérer le « changement », que celui-ci soit interne ou externe à l'organisation. Ces mesures doivent permettre de faire face à un environnement toujours plus incertain et une compétition accrue. La gestion par la ville de Liège du développement de la gare TGV des Guillemins en bordure du centre historique est assez emblématique des tensions à l'œuvre dans le cadre de la confrontation de cette idée séduisante de planification stratégique au principe de réalité.

Le point de vue que nous souhaitons développer dans le cadre de cet article est que, dans le contexte mouvant que nous venons de décrire, les autorités publiques oscillent en permanence entre réflexion stratégique et prise d'opportunité — cette prise d'opportunité étant définie comme la capacité des villes à maximiser les bénéfices d'opportunités locales, précaires et non attendues. Cette approche d'un aménagement urbain basé sur une prise d'opportunité, si elle semble correspondre à l'attitude des acteurs les plus faibles sur le grand marché des équipements structurants, nous apparaît au contraire comme la contrepartie d'une planification stratégique bien comprise. Elle est illustrative des tensions à l'oeuvre dans le cadre d'une gouvernance qui cherche à assurer une certaine cohérence territoriale alors qu'elle est elle-même soumise aux pressions extérieures de la compétition.

Rétroactes du projet gare des Guillemins à Liège

La décision d'implanter la gare TGV à Liège a lieu au début des années 90. Cette décision est prise au niveau fédéral. Cette décision est le résultat du « marchandage communautaire » belge : les gares d'Anvers-Central en Flandre ainsi que Bruxelles-Midi à Bruxelles se voyant dotées d'une infrastructure TGV, il fallait donc que la Wallonie bénéficie également de ce type d'équipement, en cohérence bien sûr avec le réseau à grande vitesse européen.

Le choix du quartier des Guillemins comme site d'implantation de la future gare, s'il apparaît aujourd'hui comme assez naturel en raison de sa proximité avec le centre ville et de la présence historique de la principale gare de Liège à cet endroit, n'a pas toujours été évident. D'autres localisations avaient en effet été envisagées, dont le site de l'aéroport de Bierset situé à l'extérieur de la ville. Ces différentes alternatives ont donné lieu à un lobbying intense de la part des « forces vives » liégeoises, divisées entre centre et périphérie, chacune faisant valoir des arguments convaincants en faveur de l'une ou de l'autre option.

En 1993, la Société Nationale de Chemins de fer Belge (SNCB) crée une filiale, Euro Liège TGV, chargée de mener à bien le projet de la gare TGV dans le quartier des Guillemins. Elle lui confère un périmètre de travail englobant la gare existante et suivant l'emprise ferroviaire sur une longueur de 2,5km. Euro Liège TGV refuse alors d'envisager l'extension de ce périmètre au contexte urbain qui l'entoure (Figure 1), pour se concentrer sur les seules infrastructures et superstructures ferroviaires. Elle estime de fait que c'est à la Ville de Liège de gérer et de mener à bien un projet urbain pour les espaces qui entourent la gare.

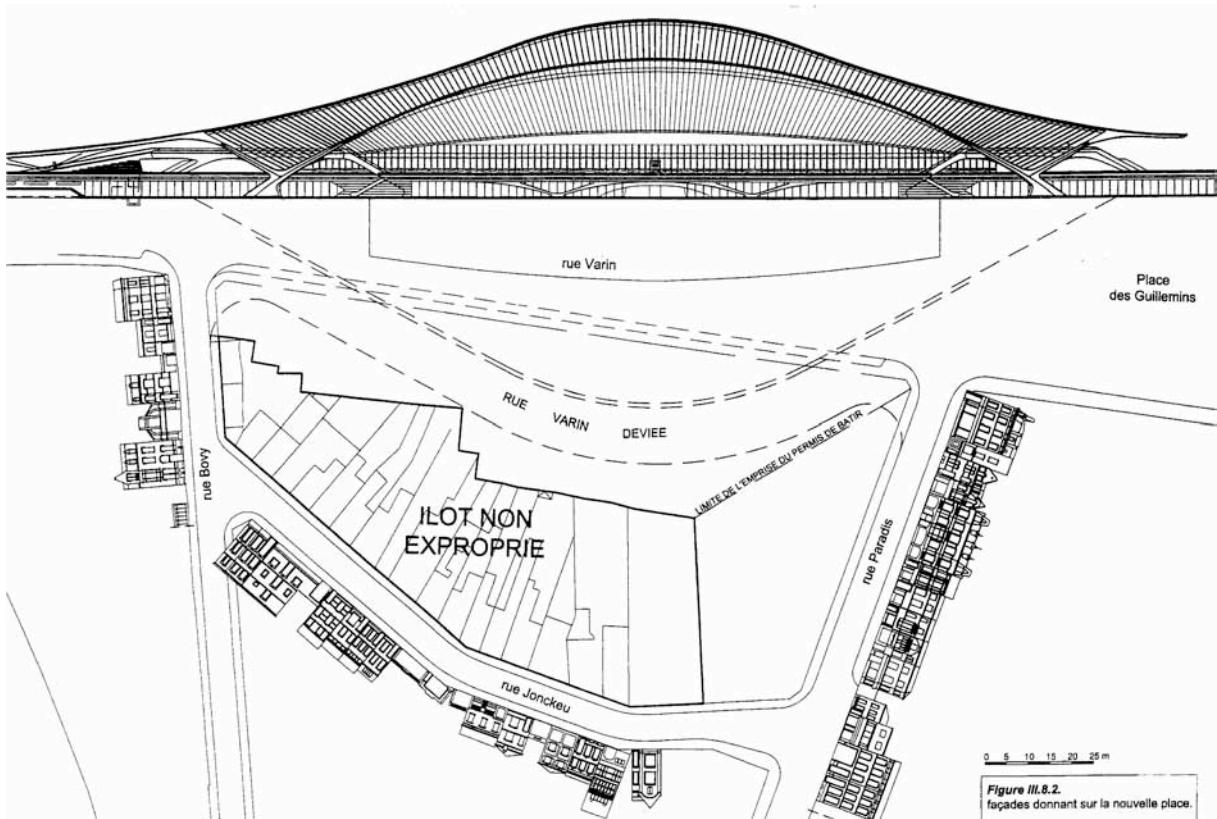


Figure 1 – La gare TGV dessinée par Calatrava et son contexte immédiat – source : Etude d'incidence sur l'environnement réalisée par le bureau Pissart.

En 1995, une étude de faisabilité réalisée par la SNCB aboutit à la conclusion qu'il est nécessaire de déplacer la gare de quelque 150 mètres par rapport à sa localisation existante. Cette mesure est justifiée par la nécessité de réaliser des quais rectilignes, permettant aux TGV d'entrer en gare à plus grande vitesse, et de gagner ainsi 3'30 sur l'ensemble du trajet allant de Bruxelles à Cologne. Ce déplacement de la gare n'avait pas du tout été anticipé par la Ville de Liège, qui, après l'annonce de la localisation de la gare TGV dans le quartier des Guillemins, avait lancé un projet de Schéma Directeur dans le but d'encadrer le projet de la nouvelle gare, mais sur base d'une reconstruction de la gare à l'emplacement de la gare existante.

Le déplacement de la gare est bien entendu une décision lourde de conséquences. La gare existante jouait un rôle de pivot dans l'ensemble du quartier et correspondait à l'axe créé au 19^{ème} siècle pour relier la gare au centre-ville. La pertinence de l'argument technique avancé par Euro Liège TGV est par ailleurs contestable dans la mesure où il existe des quais courbes dans la plupart des autres gares TGV. Le fait d'imposer un tel bouleversement pour un gain de temps aussi minime est assez révélateur de la place du quartier dans la stratégie de la SNCB.

S'en suivra une course poursuite entre la Ville et Euro Liège TGV, celle-ci donnant le ton, car précédant systématiquement la Ville dans ses décisions. Ainsi, le dessin de la gare TGV ne fera par exemple l'objet d'aucune spécification en termes de gabarit et d'emprise au sol de la part des autorités publiques. C'est Euro Liège TGV, par le biais de son architecte Santiago Calatrava, qui a la main et qui impose sa vision à la ville. Le Schéma Directeur évolue au gré des

surprises réservées par l'auteur de projet, et la place publique prévue devant la gare connaîtra de nombreuses versions, mais sera au final considérablement agrandie, vu le gabarit proposé par Calatrava pour la gare.

L'octroi en avril 2000 du permis d'urbanisme pour la gare, avant même que le Schéma Directeur de la Ville ne soit finalisé est symptomatique de cette « course poursuite ». Le permis d'urbanisme se voit conditionné par la réalisation d'une place « adéquate » devant la gare à l'échelle de son caractère monumental. Le Schéma Directeur de la Ville intégrera l'idée avancée par l'architecte d'une place triangulaire, au travers d'un document récapitulatif officialisé après l'octroi du permis d'urbanisme.

Euro Liège TGV commence par ailleurs à s'intéresser aux espaces entourant la gare, bien qu'elle ait jusqu'alors décliné toute responsabilité à ce sujet. Elle prend l'initiative, à l'aube de la nouvelle année 2002, de diffuser largement une carte de vœux représentant un projet de Calatrava pour l'aménagement de l'espace compris entre la gare et la Meuse : il s'agit d'une darse joignant la gare à la Meuse sur une longueur de 500 mètres et dégageant une perspective monumentale sur la gare.

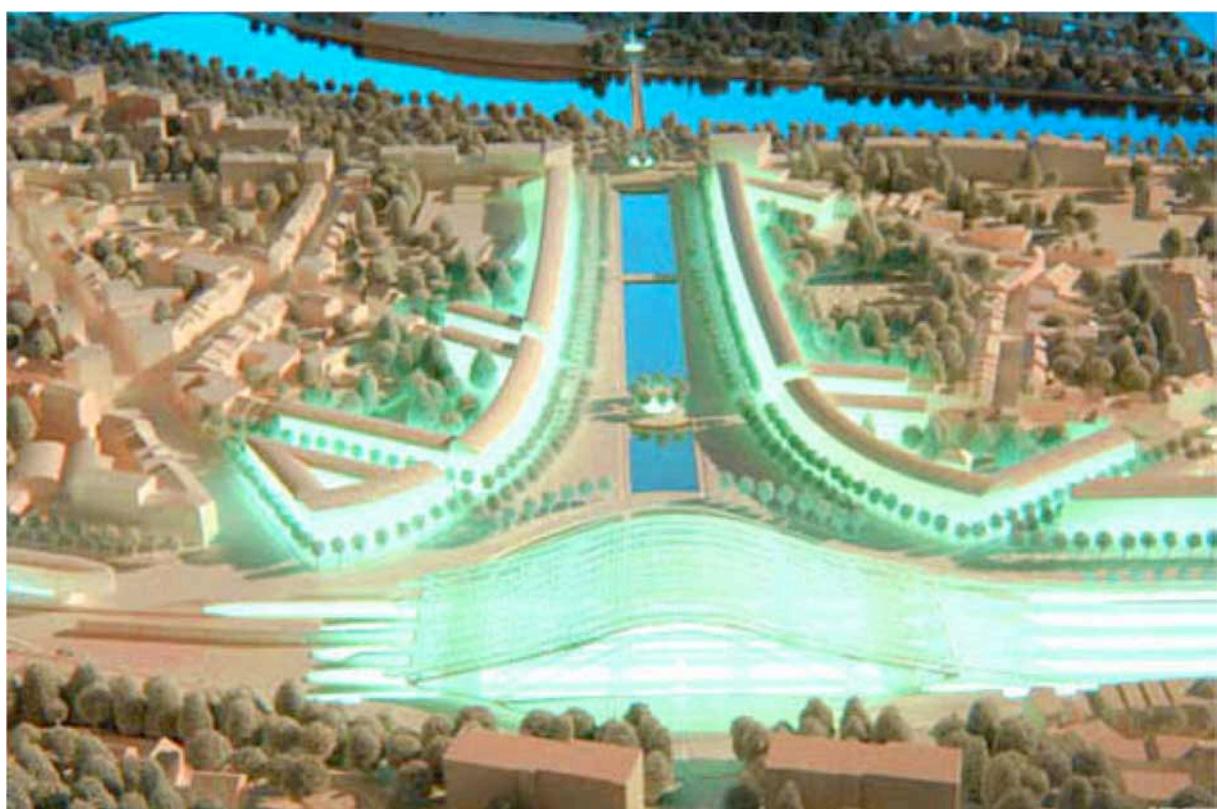


Figure 2 – Projet de darse monumentale devant la gare TGV, tel que proposé par l'architecte Calatrava. Source : site web Euro Liège TGV

Cette initiative n'est pas appréciée par la Ville qui voit son projet d'aménagement du quartier, âprement négocié avec l'ensemble des acteurs locaux, relégué au deuxième plan. Euro Liège TGV explique qu'elle veut susciter le débat, pour que l'aménagement des abords de la gare ne soit pas trop « petit » ou « mesquin » face à la monumentalité de la gare. S'en suivra un débat public régulièrement

entretenu, par médias interposés, entre partisans d'une mise en scène « à la hauteur » de la gare, et « défenseurs » du quartier des Guillemins.

En 2007, une nouvelle procédure légale est créée par l'autorité régionale en charge de l'aménagement du territoire. Le « périmètre de remembrement urbain » (PRU) permet, pour les grands projets d'espaces publics urbains, de simplifier considérablement les procédures décisionnelles : un « projet d'urbanisme » est élaboré pour ce périmètre qui autorise l'administration régionale de l'urbanisme, en charge des dossiers de demande de permis, de s'écartier de l'ensemble des plans et règlements s'appliquant au sein de ce périmètre. Cet outil législatif semble avoir été taillé sur mesure pour le quartier des Guillemins.

La compétition pour le pilotage du projet

Deux acteurs se disputent le pilotage du projet tout au long de son élaboration : la Ville de Liège (niveau communal) d'une part et Euro Liège TGV (filiale mise en place par le niveau fédéral pour gérer le projet) d'autre part. Les moyens, le poids et la marge de manœuvre de ces deux opérateurs sont très différents.

Dès l'annonce de la décision de localiser la gare TGV dans le quartier des Guillemins, la Ville cherche à prendre les devants en termes de pilotage, par le biais de son premier Schéma Directeur. Euro Liège TGV reprend ensuite la main, en affirmant des choix très forts en matière de localisation de la future gare et de parti urbanistique, auxquels la Ville n'a pu ou voulu faire face.

La présence de Santiago Calatrava, dans le « camp » d'Euro Liège TGV, n'est pas sans relation avec la faible capacité de la Ville à assumer le pilotage stratégique du projet. Pour une ville comme Liège, il semble difficile voire inopportun d'imposer ses vues à un architecte charismatique et réputé tel que Calatrava.

En ce qui concerne l'aménagement du quartier, Euro Liège TGV, dans un premier temps, ne se présente pas comme un opérateur urbain et refuse d'engager une planification de son projet à l'échelle du fragment urbain. Elle se prive ainsi de la possibilité de se présenter comme ensemblier. Elle tentera plus tard de reprendre la main ou à tout le moins d'influencer le cours des événements, le schéma directeur adopté par la Ville ne lui convenant pas.

La prise d'opportunité se traduit ici au travers de l'occasion donnée à différents acteurs de se profiler comme les représentants légitimes de l'intérêt public. La Ville de Liège défend dans ce dossier les intérêts des habitants et des commerçants du quartier des Guillemins alors qu'Euro Liège TGV prétend défendre son projet de darse au nom de l'attractivité de la Ville de Liège, pour les liégeois de demain. Au final, c'est vers un projet intermédiaire que l'on va se diriger. Celui-ci pourrait satisfaire les deux parties en présence, même s'il s'agit d'un compromis.

Le conflit relatif au pilotage stratégique est un jeu dont Euro Liège et la Ville de Liège sortent au final perdants, dans la mesure où le financement global du projet urbain qui doit accompagner la réalisation de la gare souffre des altermolements et divers rebondissements du dossier. L'élargissement nécessaire

du projet à de nouveaux acteurs, susceptibles de participer au montage global du projet, se voit ainsi régulièrement remise en cause par les nombreux changements de cap que connaît ce dossier.

Les tensions entre échelles territoriales

Différentes échelles territoriales ont été mobilisées par le projet : le niveau européen pour la ligne à grande vitesse, les autorités nationales pour ce qui est du choix et de la localisation des gares, et le niveau local pour la gestion des coûts et bénéfices engendrés par le projet. Il existe certes une "hiérarchie" entre ces différentes échelles, mais une gestion de la cohérence territoriale ne peut faire l'économie d'une réflexion à toutes les échelles, prenant en compte les impacts potentiels du projet à ces différents niveaux.

Le quartier de la gare est assez dégradé en raison des déstructurations dont il fait l'objet depuis les années 1970. Il est occupé par une population assez diversifiée, qui intègre habitants « historiques » du quartier de la gare et habitants « de passage » (étudiants, étrangers en situation précaire). Néanmoins, dans le discours de la Ville de Liège, ce quartier présente encore une cohérence et des caractéristiques intéressantes, qu'elle entend préserver. L'arrivée de la gare est dès lors interprétée comme une opportunité de revitaliser ce quartier en perte de vitesse. La cohérence du tissu bâti ne fait toutefois l'objet d'aucune reconnaissance et seuls quelques bâtiments classés « patrimoine historique » seront pris en considération dans le cadre du projet. On constate que, en terme de prise d'opportunité, le potentiel du quartier ne pèse pas bien lourd face aux exigences considérables de la gare elle-même et de son implantation dans la ville, Euro Liège TGV estimant à juste titre qu'il s'agit d'un équipement régional et non de quartier.

Le choix de la localisation de la gare s'inscrit par ailleurs dans le cadre d'une compétition entre la ville et sa périphérie qui ne fait l'objet d'aucune régulation. Il n'existe pas de communauté urbaine liégeoise et longtemps la SNCB a hésité entre une localisation périphérique (site de l'aéroport de Bierset) et une localisation centrale (quartier des Guillemins) pour l'implantation de la gare. Le choix des Guillemins apparaissait comme l'occasion pour la Ville de Liège de rétablir sa prééminence au niveau local et de renforcer sa centralité, raison pour laquelle les liégeois ont beaucoup milité pour que le TGV passe par le quartier des Guillemins.

Cette « prise d'opportunité » par la ville de Liège sera présentée comme une concession significative de la part de l'opérateur ferroviaire. Elle pèsera tout au long du dossier et se traduira par de nouvelles concessions, de la ville cette fois, face aux demandes d'Euro Liège TGV relatives à l'adaptation du quartier de la gare aux exigences de celle-ci. Puisqu'il a été décidé de localiser la gare TGV aux Guillemins, comme le désiraient les liégeois, il est difficile de faire la fine bouche ou de contester ensuite les décisions prises unilatéralement par Euro Liège TGV : c'est « le prix à payer » pour bénéficier de l'aura de la future gare...

Tout au long du pilotage du projet a plané le risque, la menace (réelle ou imaginaire) que la SNCB change d'avis en ce qui concerne la localisation de la gare ou qu'elle prenne d'autres décisions néfastes pour Liège. Dans un contexte

de décentralisation de plus en plus poussé et de compétition entre différents niveaux de pouvoir, la hiérarchie entre échelles territoriales apparaît comme un cadre dynamique en renégociation permanente (Vermeylen, 2000). Le choix de l'implantation des grands équipements et la gestion de leurs externalités apparaît comme une opportunité pour faire trembler ces hiérarchies et d'orienter le territoire vers de nouveaux équilibres. La cohérence territoriale repose *in fine* sur des arbitrages entre différents niveaux de cette hiérarchie assez mobile ainsi que sur des transferts de coûts et de bénéfices d'un niveau à l'autre.

L'inopérance du cadre réglementaire

Le cadre réglementaire est, en principe, destiné à encadrer le développement de ces opérations de grande envergure et à permettre ces arbitrages de manière raisonnée. Cette solution s'avère en réalité peu praticable. Ce type d'infrastructure est, par nature, non prévisible puisqu'il résulte d'un marchandage entre différents niveaux de pouvoir et que les autorités locales sont confrontées à une indépendance accrue des porteurs de projet. L'adaptation du cadre réglementaire existant n'est pas non plus satisfaisant en raison de la nécessité de travailler dans l'urgence afin de saisir l'effet d'opportunité que constitue l'arrivée de projets structurants comme la gare TGV.

La notion d'opportunité doit donc se lire ici dans un cadre temporel qui impose des cycles décisionnels très courts au détriment de visions stratégiques à plus long terme. On entre ici dans une logique de flexibilité maximale et le cadre réglementaire se voit forcé de s'adapter à l'objet qu'il est, au départ, sensé contraindre.

Cette logique est poussée à son extrême pour l'aménagement de l'environnement de la gare des Guillemins, avec la notion de « périmètre de remembrement urbain » qui efface le cadre réglementaire existant pour épouser le projet urbain comme référence légale (Figure 3). On est ici assez proche du dispositif mis en place pour le pilotage stratégique du projet urbain de l'île de Nantes : un plan-guide non contraignant et revu tous les trois mois afin de s'adapter à l'évolution du contexte et des opportunités de développement (Devisme, 2006). Ces mesures ont pour objectif assumé de « fluidifier les dispositifs de décision ». Elles témoignent d'une prise de conscience du caractère dynamique et instable des équilibres territoriaux et autres phénomènes d'interdépendance entre investissements.

Schéma illustratif de l'aménagement souhaité du quartier des Guillemins



Source : Etude Dethier et al., 2006

Figure 3 – Projet urbain de la ville de Liège adopté dans le cadre du Plan de remembrement urbain.

L'efficience de ce mode de gestion « a-réglementaire » reste toutefois à démontrer. Il n'est pas acquis d'avance que ce type de gestion convienne aux investisseurs privés, qui expriment en général une préférence pour des règles claires et nettes, permettant de réduire au maximum les risques et les incertitudes liés au montage de projets immobiliers de grande envergure. Un des effets attendus d'un cadre réglementaire contraignant est précisément de créer des opportunités en matière de développement urbain. Un des effets de ce mode de gestion a-réglementaire est, par ailleurs, de limiter les prérogatives de la ville en matière de pilotage stratégique du projet urbain puisque la procédure confie aux autorités régionales le soin de statuer sur les demandes de permis d'urbanisme.

Les études d'incidence

L'étude d'incidences réalisée sur le projet de Calatrava a été lancée par l'administration de l'urbanisme après le dépôt de la demande de permis d'urbanisme pour la gare. Cette étude ne prend pas en compte le réaménagement des abords du bâtiment. Le projet considéré porte uniquement

sur l'emprise bâtie de la gare. L'auteur de l'étude ne manquera pas d'attirer l'attention sur cette « anomalie », et conclura qu'à ce stade du projet il y a deux options possibles : adapter le gabarit de la gare pour une meilleure intégration au quartier dans lequel elle s'insère ou adapter le tissu environnant à ce nouveau monument qu'est la gare.

Vu l'avancement du projet (dossier de demande de permis d'urbanisme déjà très complet), ce constat amènera une adaptation du Schéma Directeur et du cadre juridique, plutôt qu'une adaptation du projet proposé. C'est en effet suite à ce constat que sera lancée l'étude de faisabilité pour la place publique devant la gare.

Un « rapport d'évaluation des incidences » a par ailleurs été réalisé pour le périmètre de remembrement urbain (PRU). L'évaluation des incidences du PRU a été réalisée par le maître d'ouvrage lui-même, la Ville de Liège, plutôt que par un expert extérieur. L'impact du projet urbain dans son ensemble sur les circulations, le cadre bâti ou le commerce local sont abordés, mais non chiffrés. Le rapport s'en tient dans ces domaines à la présentation des options prises par les autorités publiques. Il s'ensuit que le dossier d'étude des impacts de la reconfiguration des 21 ha du PRU est, paradoxalement, beaucoup plus succinct que celui réalisé pour le permis d'urbanisme de la gare elle-même. Signalons toutefois que l'exercice était assez complexe étant donné le caractère très ouvert du dossier à ce stade : comme nous l'avons signalé, le PRU n'a qu'une valeur d'orientation. Il est difficile de « chiffrer » des impacts sur une base aussi instable et cette première étude d'incidence devra être suivie d'études plus poussées lors des demande de permis d'urbanisme des différents bâtiments du projet.

Alors même que les dispositifs de contrôle et d'évaluation sont sensés jouer un rôle central dans la planification stratégique, les études d'impact restent largement associées à une nouvelle lourdeur réglementaire dont chacun des acteurs tente de s'acquitter tant bien que mal. Elle prend pourtant tout son sens dans le cadre d'une gestion urbaine basée sur la prise d'opportunités dans la mesure où elle devrait permettre de peser le pour et le contre de ces dernières ainsi que des conséquences qui leur sont associées (Dupagne et. al., 2005). L'étude peut être dimensionnée en fonction de l'état d'avancement du dossier et constituer un nouveau point de référence pour les différents acteurs autour de la table. Elle permet également de mieux maîtriser les différentes échelles territoriales mobilisées par le projet ainsi qu'une participation plus soutenue du public concerné par le projet.

Conclusions

La gestion des villes de petite et moyenne importance, soumises à une forte concurrence avec leur voisinage (qu'il s'agisse d'autres villes ou de leur périphérie), est dominée par une prise d'opportunités liées à la multiplication des flux de subsides et à l'autonomie croissante des grands acteurs de la ville dans les domaines des transports, des équipements socio-culturels voire du logement.

Face à cette situation, on voit fleurir aujourd'hui une série de dispositifs d'aménagement du territoire à vocation stratégique : agenda 21 local, projets de

ville, plans de développement intégré etc. Ces démarches volontaires ne sont bien souvent encadrées par aucune loi ni réglementation. Leur succès est directement lié aux défis auxquels les villes ont à faire face en terme d'image, de compétitivité et de cohésion sociale. En recommandant l'adoption de politiques de développement urbain intégrées, la Charte de Leipzig (2007), récemment adoptée par l'Union Européenne, ne fait au fond que consacrer une démarche bien établie dans un grand nombre de villes européennes.

Ces différentes initiatives ont pour objectif de fournir un cadre qui permette de susciter de nouvelles opportunités pour la ville et de les organiser de manière à renforcer la cohérence du territoire à différentes échelles d'intervention.

Ces outils de planification stratégique jouent un rôle essentiel de légitimation de l'action publique. Ils permettent d'affirmer, ne fût-ce que de manière symbolique, le rôle des responsables locaux face aux aléas d'un environnement toujours plus imprévisible. Ils participent d'une démarche de « marketing urbain » dont la première cible sera, bien sûr, la population locale elle-même. Enfin, ils permettent d'affirmer que l'organisation de la ville ou du territoire répondent à un schéma délibéré et pré-établi, plutôt que dicté par des effets d'aubaine, alors même qu'il s'agit, dans bien des cas, d'une rationalisation *a posteriori* de menaces et d'opportunités qui auront été « mises en récit » de façon originale.

Ces deux aspects de l'urbanisme contemporain -planification stratégique et prise d'opportunité- nous apparaissent dès lors comme intimement liés et le dialogue entre ces deux modalités *a priori* contradictoires de l'urbanisme va influencer la cohérence territoriale de manière bien plus déterminante que les mesures ponctuelles de « rattrapage » socio-économique mises en place au niveau régional et/ou national. Dans cette optique, la gestion des grands projets d'infrastructures apparaît autant comme un révélateur des incohérences territoriales que le lieu de leur possible évolution.

Références

UNION EUROPÉENNE (2007), Leipzig Charter on EU Sustainable Cities, disponible sur internet.

DEVISME L. (2006), *L'analyse pragmatique d'un projet urbain : la mise à l'épreuve du "plan-guide en projet" de l'Île de Nantes*, Rapport de recherche, 216 p.

DUPAGNE A., RUELLE C., TELLER J., CORNELIS B. (eds.), *SUIT Guidance for the Environmental Assessment of the impacts of certain plans, programmes or projects upon the heritage value of historical areas, in order to contribute to their long-term sustainability*, Publications de l'OPOCE, 2005, 123 p.

PADIOLEAU J.-G., DEMESTEERE R. (1991), « Démarches (Les) stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Annales de la recherche urbaine*, n° 51, pp. 29-40.

VERMEYLEN P. (2000), « Développer le pilotage des plans stratégiques urbains : y a-t-il un pilote dans la ville ? », *Bulletin du Crédit Communal*, n° 211, pp. 5-27.