

Méthodes et outils de procédures informelles de planification - une comparaison entre l'Allemagne et la France

par Martin Töllner

Une comparaison des méthodes et des outils d'urbanisme en prenant pour exemple le projet urbain à Lyon et le Planwerk Innenstadt de Berlin, et la description du support informatique par rapport à la communication, à la participation et au processus d'élaboration des documents d'urbanisme.

Ce travail présente d'abord deux manières de procéder pour les réunir ensuite. La comparaison entre la France et l'Allemagne permet de montrer la panoplie des méthodes informelles. L'assistance et l'élargissement possible avec des nouvelles technologies d'information et de communication de ce fond très riche est montré ensuite.

Méthodes informelles en France et en Allemagne

La comparaison des procédures informelles de planification se base sur la comparaison de textes officiels, puisque ceux-ci représentent le cadre juridique pour toute action informelle. La comparaison montre, qu'avec la modification du code de l'urbanisme par la loi « *solidarité et renouvellement urbain* » (SRU) en décembre 2000, ceux-ci se sont de plus en plus proches du droit allemand.¹

Dans les deux pays l'urbanisme officiel se divise en système de deux niveaux avec un plan global stratégique et des plans de détail. Le Flächennutzungsplan et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) sont des outils stratégiques qui ne développent aucun effet légal direct. Les différences significatives entre ces deux documents sont dues aux réglementations qui imposent que le SCOT soit inter-communal, ait une durée d'effet maximale de 10 ans et soit complété par des plans sectoriels.

Des différences plus grandes peuvent être constatées au niveau du Bebauungsplan et du Plan Local d'Urbanisme (PLU). Le fait que le PLU s'étale sur la commune totale le distingue de façon constitutive du Bebauungsplan qui ne peut pas s'étendre sur la totalité de la commune. En France, les établissements du PLU et du SCOT ne sont pas standardisés comme c'est le cas en Allemagne, par la BauNVO. Ils peuvent cependant correspondre aux établissements des plans allemands. De cette façon les établissements du projet urbain et du Planwerk Innenstadt peuvent directement être assurés juridiquement par le PLU et le Bebauungsplan.

Avec la loi SRU, les possibilités de participation en France sont nettement élargies. On a introduit par exemple la concertation préalable qui ne se limite pas seulement à une période délimitée comme son pendant, la « *frühzeitige Bürgerbeteiligung* », mais doit se dérouler pendant tout le processus d'élaboration des documents d'urbanisme. Les modalités d'application ne sont pas imposées aux communes. L'enquête publique par contre n'a pas été pas modifiée et reste en retrait, par rapport aux possibilités de la « *förmliche Bürgerbeteiligung* » (participation officielle des citoyens). Mais en tout état de cause, la position des citoyens en France est affermie par un droit d'information étendu qui se base sur la directive d'information sur l'environnement de la CE. Cette directive n'a pas été traduite en droit allemand d'une manière aussi étendue.

Quant aux plans propositionnels qui se situent entre le plan global stratégique et le plan de détail officiel, comme par exemple les plans qui doivent montrer des développements possibles, les démarches sont comparables, mais pas identiques. Les écarts sont attribués partiellement à des différences entre les plans officiels français et allemands.

Les méthodes de participation non-officielles se correspondent pour une grande partie dans leurs principes. Pourtant leur forme concrète varie beaucoup, ce qui est dû aussi bien au contexte du projet qu'au cadre culturel différent à Lyon et à Berlin. Pendant que les méthodes d'information sont plus présentes à Lyon, ce sont les méthodes de participation et de coopération qui sont le plus développées à Berlin. On peut attribuer cela au développement de la participation à Berlin. C'est un principe fondamental du projet urbain et du Planwerk Innenstadt que d'essayer d'intégrer autant que possible tous les acteurs au processus d'élaboration des documents d'urbanisme.

¹ Pendant la phase préparatoire de ce travail l'auteur pensait pouvoir recourir à une comparaison entre les systèmes de planification allemand et français. Mais aucune comparaison de planification n'a pu être trouvée au cours de la recherche. Avec la modification du code d'urbanisme en décembre 2000, les conditions législatives ont changé fondamentalement, ce qui a obligé l'auteur à élaborer lui-même cette comparaison. Au moment de la recherche il n'existait encore aucun commentaire du nouveau code de l'urbanisme, l'auteur a du travailler à partir du texte du code, des informations du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, et des interprétations des acteurs.

Philip Kunig soulève la question suivante : dans quelle mesure les méthodes non-juridiques peuvent ou doivent être re-formalisées dans l'intérêt de l'évidence juridique ?² Cette question est justifiée car la Bürgerbeteiligung (participation des citoyens) était réalisée de façon non-officielle jusqu'à son assimilation à la Bundesbaugesetz (ancien code d'urbanisme allemand). De même la concertation était pratiquée à Lyon avant qu'elle ait été rendue obligatoire par la loi SRU. Philip Kunig observe que l'administration devrait pouvoir utiliser sa marge de manœuvre, cependant les procédures coopératives dans le domaine de la constatation de décision participative ont besoin d'être légalement étayées.³ Volker Martin souligne qu'un des avantages des procédures informelles est de ne pas avoir de valeur juridique. De cette manière une liberté plus grande est donnée aux participants pour échanger des idées, délibérer et travailler en toute confiance.⁴ Apparemment le législateur français s'est rallié à ce point de vue en laissant en suspens les modalités de la concertation et en renforçant en même temps le droit d'information.

Malgré ces libertés qui sont indispensables pour la mise en oeuvre des procédures informelles, il dépend aussi de la mise en place et du respect de certaines règles. Et c'est seulement dans le cas où les règles du jeu sont respectées que tous les acteurs peuvent participer. Une assurance légale ne peut être achevée que par la procédure officielle.

Issu à la fois de la critique de l'urbanisme moderne, et de l'histoire de la ville le Planwerk Innenstadt et le projet urbain se réfèrent au lieu concret et favorisent le projet avant l'urbanisme global et abstrait. Pendant que dans le Planwerk Innenstadt, avec sa « reconstruction critique », l'histoire est reprise de façon plutôt formaliste, le projet urbain tend à rechercher le caractère, l'identité du lieu.

Planwerk Innenstadt et projet urbain utilisent la méthode qui consiste à produire une image de la ville par rapport à un lieu, et à vérifier sa compatibilité avec les règles d'urbanisme. Ceci conduit au fait qu'il n'y a plus un seul Masterplan pour un projet mais différentes alternatives et variantes qui montrent plusieurs développements possibles. Ceux-ci peuvent ensuite être discutés et remaniés. Même un projet transmis aux documents officiels reste donc ouvert et pourra être amélioré par des documents propositionnels. Comme tous les acteurs intéressés peuvent s'intégrer dans ce processus communicatif d'élaboration des documents d'urbanisme, les méthodes employées dans le Planwerk Innenstadt et dans le projet urbain correspondent au modèle de processus argumentatif formulé par Rittel.

Donc la première hypothèse :

le Planwerk Innenstadt à Berlin et le projet urbain à Lyon ont produit des méthodes informelles semblables et comparables

peut être confirmé en principe. Comme les lois concernant la participation sont de plus en plus attribuées à la législation européenne de l'environnement, la question se pose de savoir si face à l'unification de l'Europe ce développement conduit à une uniformisation européenne des systèmes de planification urbaine. Albers voit cette tendance confirmée, mais fait cependant remarquer, que ceci devrait se passer dans un processus évolutif de l'apprentissage et non prescrit d'en haut. Car enfin ces systèmes nationaux ne sont en aucune façon produits par hasard. Ils reflètent des traditions multiples de l'ordre des affaires publiques dans la forme du droit, de l'administration et de la culture urbaine. C'est aussi cette sorte de diversité qui constitue la richesse de l'Europe.⁵

Le rôle des nouvelles technologies d'information et de communication dans les procédures informelles de planification

Dès le début le Planwerk Innenstadt était élaboré comme plan digital. De cette manière les développements continuels des différents projets pouvaient être intégrés au plan et représentés. Un langage visuel simplifié a été développé pour les différents projets, avec lequel les différentes propositions et leurs variantes pouvaient être représentés en deux, et en trois dimensions.

Le développement du Planwerk Innenstadt a été représenté à l'Internet. De même on présente aujourd'hui les autres Planwerke, les plans de développement urbain et le Flächennutzungsplan sur Internet. La participation des citoyens au Flächennutzungsplan se fait, entre autres lieux, sur Internet. Les projets locaux aussi bien que les Bebauungspläne étant soumis aux arrondissements ne sont pas représentés sur Internet, ce qui est une rupture dans la logique d'information sur la planification.

² Philip Kunig, Susanne Rublack: *Aushandeln statt Entscheiden?* dans Juristische Ausbildung, Heft 1/1990, page 1

³ voir Philip Kunig, Susanne Rublack, page 11

⁴ Volker Martin à l'Agence d'Urbanisme de Lyon le 22 mars 2001

⁵ voir Gerd Albers: *Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa*, Reihe Bauwelt Fundamente 117, 1997, page 335

Un enjeu considérable de la NTIC dans le projet urbain ne pouvait pas être constaté à travers l'élaboration des plans à l'aide de l'ordinateur (CAO et SIG). Pour le moment la ville de Lyon n'offre aucune information sur les différents projets sur Internet. Cependant – d'après les déclarations du Grand Lyon – un site Internet est en phase d'élaboration. En revanche, toutes les lois et les indications concernant le droit des citoyens sont disponibles sur les sites Internet du gouvernement français.

Les systèmes informatiques peuvent soutenir de manières multiples le processus d'élaboration des documents d'urbanisme dans ses différentes phases. Pour cela les systèmes ouverts et multimédias sont mieux appropriés que les logiciels hautement spécialisés. En effet, ils peuvent correspondre de manière plus flexible aux exigences qui résultent des différentes phases, et garantissent en même temps le support constant du processus d'élaboration des documents d'urbanisme dans sa globalité. Aujourd'hui l'informatique est un outil qui représente un cadre d'organisation étendu pour le processus d'élaboration des documents d'urbanisme.

La compatibilité entre les différents logiciels est importante pour créer une base de connaissances étendue. En conséquence il ne faut pas seulement relier les informations graphiques avec leurs attributs mais aussi les bases de données entre elles. Le management du projet pour la coordination, le management de qualité pour la structuration transparente et la conservation des données intelligentes ne peuvent pas rester isolées. C'est la référence des arguments à un lieu concret qui rend l'intégration des systèmes indispensable. Ici les SIG structurés en couches et des outils impossibles à relier entre eux représentent une limite du faisable. Par contre les conceptions de la saisie des données orientées objet, spécialement pour des données graphiques, qui admettent une consultation d'une base de données dépendant du temps (time) et de la vue (view) mène aux plus grandes possibilités. De cette manière, une décision dérivée en raisonnant au cours du processus d'élaboration des documents d'urbanisme peut être reliée avec une situation correspondante concrète au projet. Ici par exemple le concept des « variables » peut faire le rapport entre le projet urbain et le modèle argumentatif de planification.

Les outils d'urbanisme basés sur les NTIC représentent pour l'urbaniste une plate-forme sur laquelle toutes les dates importantes pour le processus d'élaboration des documents d'urbanisme et les informations sont réunies. Les plates-formes Internet reprennent cette image : elles deviennent un outil indispensable pour les processus de travail distribué et coopératif comme on en rencontre en urbanisme.

Un processus d'élaboration des documents d'urbanisme constant et soutenu de l'informatique peut se servir des outils de NTIC pour intégrer tous les acteurs. Ce sont les méthodes informelles de planification qui se basent sur la communication des acteurs entre eux. Ici les outils de la NTIC peuvent offrir un soutien judicieux et complémentaire des méthodes traditionnelles. Ceci vaut en particulier pour le domaine de l'information. D'autant plus lorsqu'on va de l'information à la coopération, le contact personnel entre les acteurs devient de plus en plus important et les possibilités d'un soutien de NTIC deviennent de plus en plus limités et complexes. Oliver Märker a montré qu'une réalisation technique de la participation ne peut pas fonctionner et doit toujours être complétée par une communication directe.⁶

Une autre intégration des outils pourrait être l'union des méthodes orientées objet de la représentation multiple avec les méthodes également orientées objet d'Argumaps. De cette manière, la relation entre les arguments reliés au lieu et les objets de la ville pourrait se représenter et se développer. Une telle base de données représente la base pour un outil d'urbanisme qui se sert des méthodes multimédias pour l'élaboration du projet et des systèmes d'information orientée projet pour la coordination de processus de coopération.

Vient ensuite la deuxième hypothèse de ce travail :

Les méthodes informelles du Planwerk Innenstadt et du projet urbain peuvent être soutenues et élargies par des méthodes informatiques de l'information et de la communication

peut être considéré comme étant confirmé avec la restriction, que beaucoup de procédures de la communication, de la participation et de la coopération ont besoin du contact direct entre les acteurs.

⁶ voir Oliver Märker: Computer-Mediated Communication in Urban Planning, GMD Research Series No. 10, 1998, page 91

Bilan

L'auteur est bien conscient du fait que la comparaison entre les différentes méthodes de planification reste incomplète. En ce qui concerne les procédures officielles aucune comparaison entre les procédures françaises et allemandes, ni aucun commentaire sur la nouvelle législation française (le nouveau code d'urbanisme), sur lesquels l'auteur aurait pu s'appuyer, n'étaient disponibles au moment de la recherche. En ce qui concerne les procédures informelles, peu de points de repère se trouvaient dans la littérature spécialisée française, et l'auteur a dû s'appuyer sur des entretiens avec des acteurs locaux. Le but de ce travail, de donner une vue globale sur les méthodes de planification informelles employées à Lyon et à Berlin, a pu être atteint. L'auteur propose d'examiner l'application des procédures introduites par la loi SRU dans un délai de quelques années.

Les réseaux sans câble et les bureaux sans poste de travail fixe donnent une idée des changements que les NTIC apportent à toutes les professions en relation avec l'information. À l'égard du support informatique des processus d'élaboration des documents d'urbanisme, le développement continuera à la même vitesse. La méthode décrite en haut des relations entre des procédures orientées objet ouvrira d'autres possibilités. Pour cela il sera indispensable, de comprendre la ville comme enchaînement de nombreux processus et de les représenter dans des systèmes informatiques. Ceci ne conduira pas à calculer le développement de la ville, mais plutôt à mieux délimiter les objectifs et à les accorder entre tous les acteurs.

Déjà Schiller avec sa citation « *on doit peser les voix et ne pas les compter* » de son oeuvre inachevée *Demetrius* montre, qu'il ne compte pas la quantité mais la qualité des arguments. Ainsi ce travail a essayé de montrer, que les aspects techniques se retirent aujourd'hui de plus en plus au fond. Pour le développement d'une ville, ces aspects techniques ont une signification moindre, en tant que leur fonctionnement soit garanti. Ce qui est techniquement faisable n'est plus normatif.

Ce sont les arguments, la volonté et la force visionnaire des acteurs qui permettent à une ville de se développer. Il faut lier beaucoup de visions subjectives, les aligner sur un objectif commun et surmonter les conflits et les intérêts opposés. Une ville n'est pas objectivement saisissable, elle est complexe, parfois contradictoire et se représente différemment pour chacun de ses habitants.

*Ce qui est indispensable pour la ville, est une nouvelle vue,
qui accepte l'inexplicable, le complexe, la magie de la ville.*

Felix Zwoch, Stefan Reiss-Schmidt