

FAVOREUX CHRISTOPHE: IAE AIX EN PROVENCE, C.E.R.O.G  
**DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE A LA GESTION STRATEGIQUE  
DES VILLES: ETUDE DE L'EVOLUTION DES METHODOLOGIES DE PLANIFICATION  
URBAINE DANS UNE PERSPECTIVE DE COMPARAISON PUBLIC-PRIVE**

## **Introduction**

Ainsi que l'affirmaient les villes membres du réseau Metropolis dans leur rapport de synthèse, la rapidité et l'ampleur des changements auxquels les villes ont à faire face depuis une quinzaine d'années imposent une refonte totale des modes de pensée et d'action en matière de gestion urbaine. Comme nombre d'auteurs l'ont souligné la pression des enjeux démographiques socio-économiques et environnementaux a plongé les villes dans un environnement incertain, turbulent et complexe qui a rendu inopérant les techniques traditionnelles de planification urbaine. Face à cette obsolescence, un nombre croissant de villes ont eu recours à des techniques de planification stratégique directement inspirées des méthodologies du privé. Ce renouveau de la planification urbaine tel que l'a qualifié Asher (1991), outre ces emprunts aux techniques et méthodes de l'analyse stratégique privée, est marqué par l'intégration de la dimension concurrentielle dans la gestion urbaine. Bien que ces pratiques se soient diffusées depuis plus de 20 ans à l'ensemble des grandes villes des pays industrialisés, elles suscitent toujours un nombre important de critiques et d'oppositions. On reproche généralement aux démarches stratégiques leur inadéquation face aux spécificités des organisations publiques, leur assimilation abusive de la ville à une entreprise et plus fondamentalement leur impact réduit sur les décisions publiques en matière de développement local. Les effets de mode et d'imitation, les logiques d'image et de publicité expliqueraient en grande partie le recours à de telles méthodes. D'autres insistent au contraire sur leurs performances et leurs capacités à rationaliser les choix publics et à gérer de manière effective la rapidité des changements et la raréfaction des ressources locales. L'objet de cette article est de caractériser les pratiques stratégiques des villes à travers une étude historique et technique des modes de planification urbaine<sup>1</sup>. Dans un premier temps, l'évolution des modes de planification urbaine depuis la période de l'après guerre jusqu'à nos jours sera retracée; ceci afin de cerner les facteurs explicatifs du transfert privé-public dans le domaine de la stratégie. Dans un second temps, la relation privé-public sera étudiée plus spécifiquement à travers une description des principaux outils et techniques d'analyse constitutifs des nouvelles méthodologies de planification urbaine. Enfin dans un troisième temps, nous tenterons de trancher entre les deux thèses contradictoires citées précédemment en concluant sur les impacts et la portée réels de ce type de démarche en gestion urbaine.

### **1. L'évolution des modes de planification urbaine face aux bouleversements socio-économiques de l'environnement des villes**

Récemment la notion de gestion stratégique des villes ou du territoire est apparue dans la littérature sur le management des villes. La définition que nous en donnons ci-dessous résulte d'une synthèse de définitions issues de cette littérature mais aussi et

---

<sup>1</sup> Pour la méthodologie d'analyse se reporter aux précisions apportées en fin de bibliographie.

surtout d'une réflexion fondée sur l'observation des pratiques des villes dans le domaine de la gestion urbaine. La gestion stratégique constitue l'état d'avancement le plus récent atteint par certaines villes dans l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies de développement territorial.

La gestion stratégique du territoire entend par une évaluation, une action globale sur l'ensemble des facteurs de développement et en s'appuyant une mobilisation aussi diversifiée que possible des acteurs locaux, **maîtriser et orienter de manière significative l'évolution du territoire en fonction des attentes et des modifications perçues de son environnement** (interne mais surtout externe).

La gestion stratégique du territoire est un processus de pilotage qui prend en compte:

- \* la complexité: les facteurs de développement sont nombreux, difficilement discernables ou isolables et souvent interdépendants; les acteurs à prendre en compte sont hétérogènes et poursuivent des logiques propres qui peuvent s'avérer contradictoires.

- \* l'incertitude: les évolutions environnementales sont faites de tendances passées mais aussi et surtout de ruptures et de renversements difficilement prévisibles; le développement du territoire s'inscrit dans un contexte concurrentiel où les ressources sont limitées.

Afin de caractériser le processus d'évolution suivi par les villes en matière de gestion du territoire et de souligner l'importance et la nature novatrice du concept de gestion stratégique territoriale, nous proposons de revenir sur l'évolution des logiques et des principes d'action qui ont régi la planification urbaine de la période de l'après guerre jusqu'à nos jours.

### **1.1. Une logique de planification urbaine de long terme, centralisée, uniforme et réglementaire**

L'aménagement du territoire, qu'il s'opère au niveau central ou au niveau local, est intrinsèquement lié à la notion de croissance<sup>2</sup>. Cette dernière est elle-même associée à des évolutions relativement prévisibles et continues des principales grandeurs économiques. Dans ce type de contexte relativement favorable et stable, la gestion du territoire est essentiellement réactive et adaptative. Il s'agit en effet de gérer localement les effets de croissance nationale et de s'adapter aux décisions d'implantation et de croissance des acteurs privés. La gestion du territoire consiste principalement en un aménagement physique visant à contenir les excès et les effets mal anticipés d'une croissance urbaine accélérée dans les années 50 et 60. D'un point de vue central, l'évolution du sens de la notion d'aménagement du territoire traduit ces caractéristiques de passivité et d'adaptation. D'un aménagement d'accompagnement qui vise à déployer *expost* des politiques d'aménagement urbain pour faire face aux évolutions démographiques et économiques et à l'accroissement de la population des villes, on passe progressivement à un aménagement régulateur qui a pour objet d'opérer un rééquilibrage des populations et des activités économiques au sein du territoire national.

---

<sup>2</sup> Selon Demmeestere et Padioleau (1989) « l'image de la croissance suggère des visions de l'action évoquant la simplicité relative des phénomènes et créant des sentiments de contrôle de l'incertitude. La conviction d'une croissance durable permet d'éprouver des sentiments de stabilité et de pouvoir faire face, ou au mieux, de résoudre les problèmes sans trop d'embarras. »

Ainsi que le souligne Dumont (1994), « l'aménagement se définit dans son sens contemporain comme la volonté publique d'organiser la géographie humaine et économique de l'espace considéré selon un ordre équilibré, prenant en compte les données préexistantes et les contraintes spécifiques aux lieux ». Cette conception qui prévaut dans les années 50 et 60 accorde au processus d'aménagement un rôle de répartition spatiale de l'expansion économique.

Du fait de la relative absence de pouvoir des institutions locales en matière d'urbanisme et d'aménagement, la gestion urbaine se limite à l'administration des services techniques et sociaux locaux. Ainsi que le souligne B.Bermils (1997), le modèle traditionnel de gestion locale « consiste à prendre des décisions de gestion au coup par coup, en fonction de la survenance d'événements ou de priorités fixés par des individus sur la base de leur stratégie propre ». La logique politique et clientéliste prédomine alors chez les gestionnaires locaux.

De même, selon cette logique d'action, les villes sont considérées comme des objets impersonnels, des territoires géographiques qu'il convient de modeler, d'organiser, d'aménager en fonction des impératifs de la croissance et selon des procédures standards et homogènes. Accompagner le phénomène de croissance revient, pour les politiques urbaines, à fixer des objectifs quantitatifs précis de programmation d'infrastructures physiques et de logements sociaux et se limite d'autre part à des choix portant sur la répartition et l'occupation des sols communaux. Ainsi que le souligne Noisette et Vallurégó (1996) « la ville n'est pas pensée en tant que telle. Elle fait l'objet d'un aménagement systématique ».

A un environnement stable et prévisible correspond un système de gestion et d'organisation du territoire de type centralisé, bureaucratique et dirigiste. L'Etat fort de sa légitimité constitutionnelle (il est le seul garant de l'intérêt général), de la légitimité juridique de ses interventions et de son expertise technique et scientifique<sup>3</sup> met en place des politiques d'aménagement centralisatrices dont les effets induits sont censés se diffuser de manière homogène sur l'ensemble du territoire national. Les collectivités locales, et les villes en particulier, ne remplissent ainsi qu'un rôle d'exécutant.

A cette logique d'aménagement et d'organisation du territoire correspond un ensemble de techniques et de règles de planification urbaine. Comme le souligne le document « stratégie des villes moyennes » du réseau de villes RECITE<sup>4</sup>, la planification repose sur l'utilisation d'une méthode et d'une démarche scientifique qui visent à « réajuster la croissance des villes aux nouveaux moyens de production, d'utilisation et d'appropriation de l'espace urbain ». Ce mode d'organisation de l'espace repose sur deux principes clés. Le premier - le centralisme public et la logique d'intérêt général - impose une prise en charge totale de l'aménagement de l'espace par les autorités publiques. Selon le second principe- le dirigisme -l'organisation du territoire et des acteurs qui y sont implantés est contrôlée de manière globale par une autorité centrale et orientée selon un système d'objectifs précis et de programmes d'action. Selon Noisette et Vallérugo (1996), l'urbanisme se fonde essentiellement « sur une vision globale et rationnelle de la ville. Il constitue un objet susceptible d'être compris

---

<sup>3</sup> Les plans d'aménagement sont le résultat d'études rationnelles menées par des agences publiques spécialisées sur les perspectives d'évolutions socio-économiques et démographiques.

<sup>4</sup> Le programme RECITE créé en 1992 par le Conseil des communes et Régions d'Europe avait pour objet la mise en place d'une méthodologie de formulation de plans stratégiques pour les villes moyennes. Il s'appuyait sur l'échange d'expérience et d'information au sein d'un réseau constitué de neuf villes européennes

et maîtrisé dans sa totalité, comme système contrôlable; en ce sens il est une idéologie de la ville ». Ce mode d'action traduit d'autre part une idéologie de l'action qui se caractérise par une croyance en l'efficacité affirmée de la pensée technique et rationnelle. Le calcul rationnel est en effet conçu du milieu du XIX jusqu'à la fin des années 60 comme étant la seule forme valable et acceptable de raisonnement par les urbanistes (Healey, 1990). Les techniques, pratiques et principes de planification reposent essentiellement sur ce mode de pensée. La planification urbaine est principalement l'oeuvre de techniciens et d'urbanistes travaillant sous la responsabilité directe d'autorités publiques. Elle s'appuie, dans sa phase analytique, essentiellement sur des méthodes de prévision classiques fondées elles même sur une extrapolation des tendances passées en matière d'évolutions démographiques et économiques. L'extrapolation de ces « trends » permet de déduire sur, le long terme, les besoins en matière de logements et d'équipements publics et de décider les investissements (exclusivement publics) à entreprendre. Les stratégies urbaines prennent la forme de plans graphiques et de documents de planification qui définissent de manière précise les droits d'occupation et d'organisation des sols à travers des documents tels que les schémas de structure et les plans d'occupation des sols. Comme le font remarquer Bouinot et Bermils (1995) les systèmes de planification traditionnels sont « surtout orientés vers l'aménagement du territoire et l'urbanisme à caractère fortement réglementaire ». Le principe du zonage<sup>5</sup> est l'exemple type d'une formalisation et d'une planification poussées à l'extrême. Il est aussi révélateur d'un urbanisme essentiellement opérationnel qui fige sur le très long terme (15 à 20 ans) le développement physique et matériel du territoire. Pour résumer, ces documents sont caractérisés par :

- \* un fort degré de formalisme qui tend à encadrer le développement urbain selon une voie unique difficilement modifiable,
- \* une logique prévisionnelle essentiellement quantitative et extrapolative,
- \* des plans d'action directifs et réglementaires définis unilatéralement bien que s'appliquant à l'ensemble des acteurs du territoire,
- \* une « focalisation sur la transformation physique de la ville »,
- \* un processus d'élaboration centralisé à dominante technique voire technocratique.

## **1.2. La crise économique et la montée de concurrence territoriale comme facteurs d'accentuation du caractère stratégique et concurrentiel de la planification urbaine**

L'obsolescence des techniques de planification s'est faite ressentir dès la fin des années 70 sous l'effet de profondes mutations technico-économiques et institutionnelles. Les effets étendus dans le temps de la crise économique se sont diffusés de manière homogène sur l'ensemble des territoires bien que certains d'entre eux, moins bien adaptés à l'évolution des systèmes de production, aient connu des phases de déclin accéléré ou de dévitalisation urbaine (Kotler, Haider et Rein, 1993). Les mutations économiques ont ainsi grandement accéléré la modification des géographies

---

<sup>5</sup> Ce principe de planification des sols, caractérisé par sa précision et sa rigidité, a introduit notamment sur le plan économique une monofonctionnalité des zones d'activités et une difficulté d'adaptation de ces dernières aux évolutions environnementales.

économiques et des réalités urbaines en renversant les hiérarchies territoriales traditionnellement dominées par les régions les plus industrialisées (Fellman et Morel, 1991). Le développement urbain est devenu de plus en plus complexe et incertain, rendant inopérant un traitement à l'identique et une gestion centralisée. Il ne s'agit plus de maîtriser spatialement les effets de la croissance mais au contraire de l'impulser et de la stimuler. Cette tâche est d'autant plus complexe que les réformes institutionnelles de décentralisation ont laissé aux collectivités locales l'exercice de cette lourde responsabilité sans pour autant leur donner en contrepartie les moyens financiers de l'exercer. La gestion urbaine se complexifie à son tour passant d'une simple responsabilité d'aménageur de l'espace physique et d'administrateur de la cité à celle de développeur et d'initiateur du changement local (par la conduite de projets socio-économiques); changement d'autant plus problématique que les dimensions du développement territorial sont multiples et interdépendantes et ne peuvent en conséquence faire l'objet d'un traitement ponctuel et cloisonné tel qu'il était pratiqué auparavant. Les politiques publiques locales doivent dès lors s'attaquer à des problèmes socio-économiques complexes, faire face à des phénomènes tels que la restructuration économique du territoire et la lutte contre la précarité sociale, ceci dans un contexte de limite à la hausse de la pression fiscale et de baisse des dotations budgétaires du pouvoir central.

Mais plus fondamentalement, l'ensemble des mutations évoquées précédemment a généré une concurrence entre territoires principalement dans le domaine du développement économique et de l'implantation d'entreprises. L'évolution des systèmes productifs et des conditions concurrentielles caractérisée par la mondialisation de l'économie, l'arrivée de nouveaux concurrents, la montée en puissance des technologies de l'information et du tertiaire supérieur, la réduction du cycle de vie des avantages concurrentiels a profondément modifié les facteurs de localisation des entreprises. Ces dernières ont eu tendance à privilégier des facteurs plus qualitatifs et plus immatériels qui ont trait aux fonctions ou qualités urbaines dont sont dotées les villes. Ces dernières peuvent être identifiées comme des facteurs clés de leur attractivité (Musso et Castagnino, 1995; Asher, 1991; Fellmann et Morel, 1991). La présence de ces facteurs - qui sont assez proches des économies d'agglomération - stimule l'environnement économique des entreprises, accroît d'une manière globale l'efficacité du tissu productif et renforce leur compétitivité externe. Parmi ces facteurs, on pourra citer la qualité de la vie, l'accessibilité internationale, le service aux entreprises, la qualification du travail, le réseau d'équipement et de communication, l'existence de zones favorisant les synergies et les transferts d'expérience. Les stratégies de développement économique des villes sont ainsi devenues plus fines plus complexes mais aussi et surtout plus volontaristes<sup>6</sup>. Cette évolution a plus fondamentalement ouvert la voie à des comportements de différenciation et de recherche de positionnement concurrentiels chez les villes. Elle a de plus largement orienté leurs stratégies de développement vers la poursuite d'objectifs à dominante économique; ceci parfois avec excès<sup>7</sup>.

Cette exacerbation de la concurrence a fait naître des représentations qui se sont

---

<sup>6</sup> **Les autorités politiques locales n'avaient en effet que peu de prise sur les facteurs de localisation traditionnels qu'étaient les coûts de transport et les coûts de main d'oeuvre.**

<sup>7</sup> La politique urbaine thatchérienne, sous l'effet notamment des thèses libérales des économistes de l'offre au début des années 80, subordonnait fortement la planification urbaine aux besoins et aux exigences des acteurs économiques privés selon un principe de subsidiarité public-privé très tranché. Sur le thème du « market lead city planning » cf. Asher (1991) et Farnham et Horton (1993).

largement diffusées chez les responsables publics locaux et les professionnels de l'aménagement. Le développement économique et la création d'emploi devenant la préoccupation dominante des gestionnaires locaux, l'accroissement de l'attractivité de la ville vis à vis d'acteurs externes (investisseurs et entreprises) s'impose comme l'une des problématiques centrales des politiques urbaines. Les représentations dominantes chez certains décideurs publics telles que la ville-acteur, la ville-organisation ou bien encore la ville-entreprise ont imposé l'idée selon laquelle le développement du territoire peut être contrôlé de manière significative par les décisions et les projets que conduisent les acteurs locaux (institutions communales mais aussi représentants de la société civile). Ces images ou schémas mentaux justifient d'autre part une réorientation de la planification urbaine vers une logique plus concurrentielle et plus différenciatrice en matière d'investissements et de politiques publiques locales. Elles soulignent en outre l'importance pour le développement de la ville de son adaptation aux évolutions technico-économiques de son environnement externe; ceci aussi bien à une échelle nationale, qu'euro-péenne voire internationale. Le début des années 80 marque ainsi chez les décideurs publics locaux et notamment chez les maires l'instauration de logiques ou de rationalités développementalistes et entrepreneuriales<sup>8</sup>. La ville est ainsi peu à peu perçue comme un système complexe en évolution permanente, poursuivant des cycles de croissance, de maturité et de déclin que les décideurs publics locaux tentent de contrôler. Une vision organique et biologique s'impose au détriment d'une conception traditionnelle du territoire appréhendé comme un stock de logements, d'équipements et de populations. Un récapitulatif de cette évolution est donné par le schéma n°1.

Ainsi et dès la fin des années 70 la nature de la planification urbaine se modifie<sup>9</sup> profondément et évolue vers une démarche plus:

\* **Systemique**: il s'agit de comprendre et d'agir sur les interdépendances existant entre les dimensions économique, sociale, politique et culturelle qui participent de manière concomitante au développement de la ville.

\* **Concurrentielle**: les décisions en matière de développement et d'aménagement doivent non seulement prendre en compte les attentes et les exigences des acteurs

---

<sup>8</sup> Ainsi que le rappelle Demeestere et Padioleau (1989), le premier type de rationalité (développementaliste) valorise le particularisme et les effets de localité. "*Les villes-acteurs aspirent à choisir des développements singuliers et autonomes*" (reconnaissance d'une dynamique endogène, ou d'une potentialité interne). Le deuxième type de rationalité (entrepreneuriale) valorise quant à lui l'opportunisme: "*l'étude des atouts ou faiblesses, la sensibilité aux situations concurrentielles invitent à rechercher des occasions et à saisir des opportunités*".

<sup>9</sup> Il est à noter que cette évolution avait déjà eu lieu une dizaine d'années auparavant en Angleterre sous l'effet combiné (1) des mouvements de décentralisation et de transfert des responsabilités de développement aux autorités locales (rôle accru et managérialisation de l'activité des planificateurs urbains locaux à travers les « Town and Country Acts » de 1968 et 1971), (2) des principes managériaux diffusés au sein des administrations publiques par le courant du « New Public Management » au début des années 80 (mise en avant des valeurs d'efficacité organisationnelle, d'efficacité et d'orientation client). En 1990, la Town and County Planning Association prônait une évolution de la planification urbaine qui se devait d'être: « plus stratégique, visionnaire autant que pragmatique, prescriptive et pas seulement communicationnelle, avec des contraintes et pas seulement des recommandations, Top-down et Bottom-up, complète mais pas trop détaillée, revue périodiquement, à moyen et long terme etc. ». Cité par F.Ascher (1991).

externes susceptibles de se localiser sur le territoire mais aussi et surtout les stratégies entreprises par les territoires voisins. L'analyse concurrentielle a ainsi poussé les villes à réfléchir en termes de positionnement, d'attractivité différentielle et d'avantages comparatifs.

\* **Stratégique et sélective:** face à la raréfaction des ressources une sélection doit être opérée parmi l'ensemble des projets d'aménagement et d'investissement public. Cette hiérarchisation ne peut se faire que si préalablement auront été fixés des critères de sélection en terme d'objectifs et d'options stratégiques. Contrairement à la planification urbaine traditionnelle, la nouvelle démarche se veut résolument tournée vers l'action et vers la mise en oeuvre de projets ou de programmes considérés comme prioritaires. Elle privilégie dans un contexte de restriction budgétaire une affectation plus rationnelle des ressources locales.

\* **Participative:** afin d'éviter les excès d'un urbanisme à dominante réglementaire, concentré entre les mains d'un nombre restreint de planificateurs et d'urbanistes et pour pouvoir faire face de manière pragmatique à l'ampleur des enjeux urbains, le processus de planification s'est peu à peu ouvert aux communautés et groupes d'intérêts locaux. Leur participation effective dans le processus de décision ainsi que leur mobilisation et leur intégration tout au long du processus de planification sont aujourd'hui reconnus comme un facteur clé de réussite dans la conduite des projets de développement territoriaux.

|  | <b>Logique de planification urbaine traditionnelle</b>  | <b>Logique de planification stratégique et concurrentielle</b>  |
|--|---|---|
| <u>Procédure d'intervention</u>        | Centralisée: objectifs quantitatifs et standardisés.<br>Développement urbain contrôlé et dirigé.<br>Orientations réglementaires de long terme focalisées sur l'aménagement physique du territoire.<br>Principe du « zoning ». | Décentralisée, adaptation aux exigences de l'environnement concurrentiel.<br>Logique de mobilisation et d'impulsion du développement.<br>Nécessité de flexibilité et de réactivité.<br>Principe de la mixité des sols.  |
| <u>Structure d'intervention</u>        | Structure hiérarchique, horizontale et descendante (Etat, collectivités locales)  | Structure participative verticale (ville, SEM, opérateurs privés).<br>Mise en avant des partenariats locaux   |
| <u>Conception de la ville</u>          | Vision matérielle et physique de la ville et de l'aménagement urbain.<br>Notion de stocks.  | Vision systémique et organique.<br>Ville appréhendée par ses flux d'informations, ses flux financiers, et les flux d'échanges qui la caractérisent.<br>Notion de ville-acteur ou organisation.  |
| <u>Outils de gestion du territoire</u> | Plan d'urbanisme.<br>Gestion des stocks fonciers.<br>Processus réglementaire d'allocation d'infrastructures publiques selon des procédures standards.   | Plan stratégique.<br>Intégration de l'incertitude et des évolutions de l'environnement.<br>Orientations souples et modifiables.<br>Approche multi-sectorielle intégrée du développement urbain.<br>Liaison entre les enjeux économiques, sociaux, culturels, d'aménagement... |

**Schéma n°1: les logiques de gestion et d'aménagement du territoire**

Les années 80 sont ainsi marquées par un profond renouvellement de la logique et de l'esprit même de la démarche de planification et de gestion urbaine. Le recours à des techniques et concepts stratégiques issus du secteur privé obéit à un processus logique de sélection qui a poussé les villes à se tourner - à l'instar des entreprises (cf. Saias et Greffeuille, 1992) - vers les techniques managériales les plus adaptées aux nouvelles exigences et nouveaux défis de leur environnement. Cette constatation infirme en partie la thèse de l'effet de mode ou d'imitation dans le domaine de la gestion stratégique urbaine.

## **2. Les Outils et concepts de la nouvelle planification urbaine; le transfert public-privé**

L'évolution de la planification urbaine vers la planification stratégique s'est opérée quasi exclusivement par emprunt aux modèles et concepts développés dans le privé. Il ne s'agit néanmoins pas d'un transfert à l'identique puisque nombre de démarches ont fait l'objet de modifications substantielles chez les auteurs partisans d'un management stratégique adaptatif (Bryson, 1988; Nutt et Backoff, 1992). Parmi l'ensemble des démarches stratégiques adoptées par les collectivités locales, les modèles de processus dominant très largement les modèles de contenu<sup>10</sup>.

Le premier modèle à inspirer la planification urbaine est celui de la Harvard Business School<sup>11</sup>. Faisant son apparition aux Etats-Unis dans le début des années 80, ce modèle se diffusera progressivement en Europe à la fin des années 80. Des villes telles que Lyon ou Barcelone seront ainsi des pionniers dans l'expérimentation de ce type de méthodologie de planification. Son succès s'explique en partie par sa très grande généralité et donc son universalité d'application. Aux Etats-Unis des villes telles que San Francisco, Dallas, Los Angeles ou New York et un certain nombre d'Etats dont l'Ohio, l'Oregon et le Nebraska se sont très largement inspirés de ce modèle dans la formulation de plans de développement économique (Luke, Ventriss et Reed, 1988; Metropolis, 1993). En France, l'on remarque actuellement que la majorité des projets de ville ou d'agglomération s'articulent dans leur construction selon la même logique que le modèle L.C.A.G. Cette méthodologie de réflexion stratégique constitue aujourd'hui indéniablement le principal, si ce n'est le seul, cadre de référence pour les démarches stratégiques des villes. D'un point de vue technique, on ne dénote que des différences marginales entre les modèles de planification stratégique spécifiquement développés pour le secteur public par des auteurs tels que Bryson et Roering (1988) ou Nutt et Backoff (1992) et le modèle général de référence des entreprises cité précédemment.

S'organisant selon un même schéma cyclique et séquentiel, la démarche stratégique urbaine vise à partir d'un diagnostic interne et externe de la ville à formuler une stratégie globale et à sélectionner les moyens de sa réalisation. A l'instar des entreprises, les ambitions stratégiques de long terme sont censées être déclinées de manière rationnelle et cohérente en programmes d'action, d'investissement et d'aménagement de court et moyen terme.

Le paradigme central de la stratégie a lui aussi été repris. Ainsi l'objet principal des démarches stratégiques urbaines n'est plus seulement l'adaptation aux besoins des communautés et acteurs locaux mais aussi et surtout l'adéquation du territoire face aux évolutions de son environnement socio-économique externe. Autre innovation, la formulation au sein d'un même document d'une stratégie intégrée reliant les différents secteurs du développement urbain - l'économique, le social, le culturel, le transport, l'environnement - et articulant les différents niveaux géographiques de planification: le local, le municipal, le quartier.

---

<sup>10</sup> Ceci s'explique essentiellement par le fait que ces modèles sont beaucoup plus adaptables aux organisations publiques car moins marqués que les modèles de contenu par la logique concurrentielle et commerciale et par des concepts tels que la rentabilité ou la rentabilité.

<sup>11</sup> Nous employons indistinctement les termes de modèle la Harvard Business School et de modèle L.C.A.G lorsque nous faisons référence au cadre général de formulation stratégique élaboré par les professeurs de la Harvard Business School E.Learned, C.Christensen, K.Andrews et W.Guth au cours des années 60.

Il serait cependant erroné d'affirmer que le transfert privé-public en matière de gestion stratégique relève d'une simple transposition technique. Certaines adaptations du processus général ont eu lieu afin de tenir compte des spécificités des modes de décision en milieu public local. Il est à noter que dans ce domaine les villes ont fait preuve d'une remarquable capacité d'apprentissage.

## **2.1 Les spécificités de la démarche**

Un des particularismes des démarches stratégiques locales tient, lors des phases préliminaires de mise en place du processus, à un examen approfondi des droits, des contraintes juridiques qui encadrent l'action publique et contraignent très largement les capacités d'action stratégique des organisations publiques.

D'autre part, et pour faire face à la diversité des intérêts et des attentes des acteurs qui composent le territoire, la démarche se doit d'être intégrative, participative et s'appuyer dès les phases de diagnostic sur une logique de management socio-politique visant à identifier, à concilier et à satisfaire les demandes des principaux acteurs clés du territoire (leader d'opinion, représentants économiques, associatifs, syndicat...). La dimension participative nécessite une gestion continue du consensus et des conflits d'intérêts qui passe traditionnellement par une multiplication des échanges, des rencontres et des démarches visant à activer les solidarités d'intérêt et les sentiments d'appartenance autour d'un projet collectif de changement. Les activités de communication sont généralement réparties tout au long de la démarche.

Les phases de diagnostic donnent souvent cours à des réflexions approfondies et élargies sur la dimension identitaire et symbolique du développement. Les participants sont ainsi amenés à réfléchir sur l'historique du développement de la ville et à exprimer leurs attentes sous la forme de vision idéale ou souhaitée de son devenir. L'identification du patrimoine historique et culturel d'une ville est à la fois un puissant outil de mobilisation mais aussi l'une des pièces centrales sur lequel s'appuie tout plan stratégique urbain. Ces spécificités expliquent pourquoi chez les villes les seules phases de diagnostic et de formulation stratégique s'étendent généralement sur plusieurs années. A titre d'exemple ces procédures ont pris quatre ans pour Lyon, deux ans pour Barcelone, trois ans pour Bilbao et Malaga.

Les démarches stratégiques des villes ne se sont pas arrêtées à la simple transposition du modèle général de la Havard Business School. Ces dernières ont en effet eu recours à l'intérieur de chaque étape à l'utilisation de techniques et de démarches spécifiques qui ont permis de donner un contenu méthodologique et pratique aux étapes génériques de planification. Sans prétention d'exhaustivité, les développements qui suivent récapitulent les principaux C.M.O.<sup>12</sup> issus du privé auxquels les villes ont eu recours.

## **2.2 Le diagnostic stratégique**

L'étape de diagnostic consiste en une série d'audits menés généralement sur l'ensemble des secteurs du développement urbain. Il vise, dans la logique du modèle L.C.A.G. et selon la technique de la « SWOT Analysis », à donner une photographie

---

<sup>12</sup> Concepts, Méthodes et Outils.

précise et exhaustive des atouts et faiblesses du territoire au regard des opportunités et des menaces générées par l'évolution de l'environnement de la ville. Cette phase qui mobilise le plus de ressources et de temps dans sa conduite a aussi généré chez les villes le plus d'innovations méthodologiques. Cette technicisation s'est traduite par un recours croissant à des grilles d'évaluation de plus en plus élaborées<sup>13</sup>. Les villes sont ainsi passées d'une simple logique d'analyse des différents champs d'activités internes en termes de forces et faiblesses à l'utilisation de critères d'analyse de plus en plus spécifiques, révélateurs des atouts et handicaps du territoire. Ainsi la ville de Marche-en-Famenne (Province de Luxembourg) évalue chaque domaine d'activité dans une perspective dynamique par sa capacité d'entraînement sur le développement global de la ville. La ville de Charleroi a utilisé quant à elle plus d'une quarantaine d'indicateurs afin de radiographier les différents champs d'activités regroupés en deux grands pôles: la sphère technico-économique, la sphère qualité de vie. Ces critères comme le souligne le projet de ville de Charleroi regroupent des comportements, des attitudes mentales, des pratiques ou des éléments plus objectifs tel que le niveau d'équipement ou d'infrastructure de transport « qui du fait de leur absence ou de leur présence sont de nature à favoriser ou handicaper le développement d'une ville ».

Les méthodologies d'évaluation les plus développées sont incontestablement les grilles d'attractivité différentielle qui bien qu'utilisées par certaines villes dont Bilbao ou Charleroi demeurent jusqu'à présent peu répandues. Ceci s'explique principalement par l'importance des données à collecter et à traiter. Néanmoins les classements de plus en plus fréquents effectués par des revues spécialisées sur l'attractivité économique et la qualité de vie des villes tendent à diffuser un mode de raisonnement de type analyse concurrentielle chez les responsables publics locaux. Les concepts de positionnement et de différenciation reviennent ainsi très fréquemment dans les plans stratégiques urbains. Ces grilles donnent dans une perspective comparative, concurrentielle et dynamique la position du territoire au regard de ses proches concurrentes, ceci dans les domaines jugés les plus différenciateurs et significatifs notamment pour les décisions d'implantation des firmes.

C'est incontestablement dans l'analyse financière de l'institution communale que les villes disposent d'une réelle expertise. L'utilisation de système d'information tels que la comptabilité et les tableaux de bords ou d'enchaînement des soldes, de données agrégées sous la forme de soldes intermédiaires de gestion et de ratios financiers a permis de donner aux villes une image assez précise de leur situation financière présentes et des risques encourus face aux décisions d'investissement et de financements passées et présentes. D'autre part, le recours à des méthodes de simulation et prospective sous la forme de tests de faisabilité financière, tel que l'ont pratiqué en France des villes comme Saint Nazaire ou Alberville, permettent une évaluation plus rationnelle des capacités d'investissement futurs et de financement des plans stratégiques urbains.

La réflexion prospective et la construction de scénarios sont l'une des autres constantes des phases de diagnostic des villes<sup>14</sup>. Comme le rappelle le guide pour la

---

<sup>13</sup> Il faudrait aussi citer la transposition des modèles de portefeuille à l'analyse du système productif local. Cette méthode analytique qui a pour objet d'établir un diagnostic concurrentiel dynamique de l'ensemble des entreprises implantées sur le territoire de référence consiste à apprécier pour chaque secteur d'activité son importance relative et ses perspectives de croissance à moyen terme.

<sup>14</sup> La méthode des scénarios peut néanmoins être utilisée, à l'instar des villes de Melbourne, Barcelone ou Lyon, afin de simuler l'impact des différentes options stratégiques ou lignes de conduite retenues; notamment dans la simulation des modèles de croissance urbaine sélectionnés.

réalisation des plans stratégiques des villes moyennes (1994), la méthode des scénarios constitue un support indéniable pour la concrétisation du diagnostic et la formulation du plan. Cette méthode permet « d'émettre des hypothèses sur l'évolution des variables du système urbain et la stratégie des acteurs grâce à l'identification de la structure interne de la ville et des dimensions d'incertitude qui l'affectent ». Il s'agit plus spécifiquement à l'aide d'une analyse structurelle d'étudier les différentes composantes du système urbain (le sous-système économique, le sous système culturel et politique, le sous-système transport et accessibilité...), de sélectionner les variables les plus influentes (les variables dites motrices ou sensibles) et d'identifier les relations existant entre ces dernières. Dans un second temps des analyses rétrospectives et prospectives sont menées sur les variables retenues. Plus intéressant lors de cette deuxième phase demeure l'analyse de la stratégie des acteurs qui, par le biais de modèle analytique similaire au modèle de management socio-politique de Freeman (1984), tente d'identifier la situation respective des acteurs locaux, leurs objectifs et stratégies, ainsi que les antagonismes existant entre chacun d'entre eux. Ces matrices d'influence acteurs X acteurs sont d'autant plus appropriées et effectives qu'elles permettent de gérer les situations conflictuelles et dispersées caractéristiques des processus de décisions en milieu public local. Il est à noter d'ailleurs que le modèle de management socio-politique de Freeman ainsi que le modèle L.C.A.G. constituent les approches les plus communément utilisées par les organisations publiques locales américaines (Berry et Wechsler, 1995).

### **2.3. La sélection des questions critiques et des enjeux stratégiques**

Le raisonnement en termes d'enjeux stratégiques est aussi une constante des démarches stratégiques urbaines. Ce qui d'une certaine manière laisse à penser que le changement et le développement pour les villes sont davantage liés à la gestion de menaces qu'à l'exploitation d'opportunités. L'identification des enjeux stratégiques est une phase primordiale du processus dans le sens où elle assure un lien direct entre le diagnostic stratégique et la phase de formulation de la stratégie urbaine. Elle donne en effet une première indication quant aux domaines d'intervention à privilégier et quant aux actions et programmes envisageables. Cette étape est généralement critique puisqu'elle constitue la première série de prise de décision. La sélection suscite généralement des dissensions au sein des structures partenariales de pilotages qui, si elles ne sont pas gérées rapidement, sont susceptibles d'entraîner la fin de la démarche générale. Afin d'identifier et de hiérarchiser ces problèmes clés, les villes ont ainsi recours à des matrices de gestion des enjeux stratégiques fondées sur le modèle développé par Ansoff<sup>15</sup> (1980, 1984). Fonctionnant comme des systèmes de veille stratégique ou environnemental, ces matrices analytiques repèrent dans un premier temps les problèmes dont l'urgence de traitement - mesurée par l'impact d'une aggravation sur les perspectives de développement du territoire - est la plus élevée. Une deuxième sélection est généralement opérée à partir de la capacité (organisationnelle, financière, expertise et savoir-faire) de la ville à traiter de manière significative ces problèmes. Ces matrices mélangent souvent critères d'évaluation quantitatifs et qualitatifs. Les techniques

---

<sup>15</sup> Bien que certains auteurs dont Backoff et Nutt (1992) ou Perrott (1995) aient proposé des modèles censés être spécifiquement adaptés aux organisations publiques, ces derniers restent très similaires au modèle initial de Ansoff.

d'analyse utilisées par la ville de San Francisco au début des années 80 mais plus récemment celles de la ville de Murcie relèvent de cette logique. Pour cette dernière, l'analyse en termes d'enjeux a permis de regrouper les différents points critiques en thèmes stratégiques plus généraux tels que l'aide aux PME-PMI, la modernisation de l'infrastructure de communication et la connexion à l'arc méditerranéen, facilitant le ciblage des programmes et des politiques publiques à mettre en place.

#### 2.4. Le choix des options stratégiques

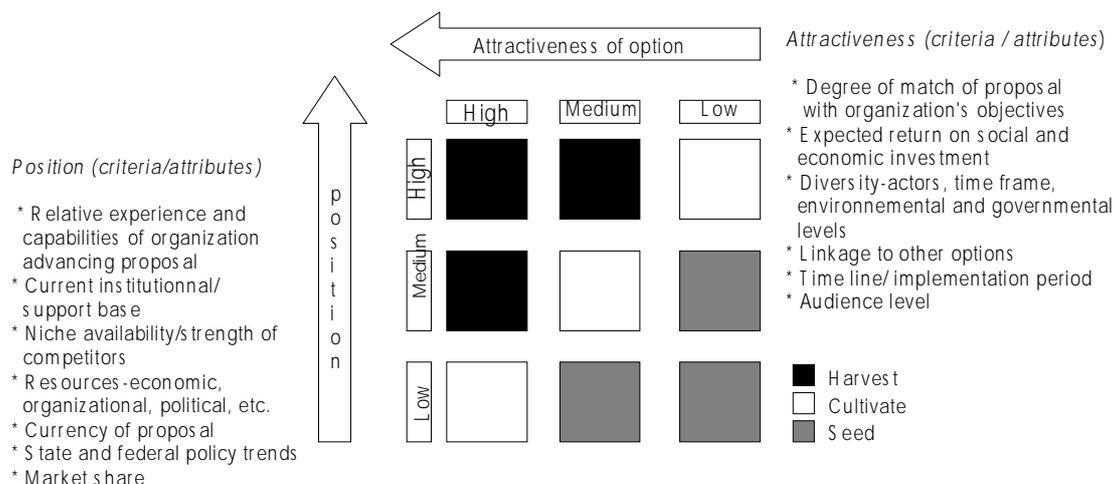
C'est incontestablement la proposition de matrice d'aide à la décision lors de cette étape qui a suscité le plus de critiques chez les opposants au transfert public-privé en matière de stratégie. En France l'élaboration d'un modèle de portefeuille appliqué aux investissements publics tel que celui développé par Victor et Preel (1986) a fait l'objet d'une critique virulente et d'une opposition quasi-unanime. On reprochait notamment à ces modèles de fonctionner selon une logique financière totalement étrangère au contexte de la gestion publique. Pourtant là encore la pratique semble venir démentir les jugements parfois trop tranchés et trop hâtifs du milieu académique.

A titre d'exemple l'on pourra citer la ville de Philadelphie qui, afin d'évaluer plus de cinquante six options d'investissement, utilisa en 1982 une matrice bi-dimensionnelle de type portefeuille. (cf Schéma n°2) Chaque projet était évalué en fonction de sa position c'est à dire en fonction du degré avec lequel l'investissement s'appuyait sur des développements perçus comme des opportunités pour la ville ainsi qu'en fonction de son attractivité respective, à savoir son degré de contribution à l'atteinte des objectifs définis dans le plan stratégique général de Philadelphie. Chaque dimension était en fait un agrégat de variables économiques, sociales et politiques élaborée grâce à des enquêtes menées auprès de 750 personnes. La méthode de sélection des investissements était menée selon la logique suivante « *Les créateurs de la méthode de portefeuille concevait la ville de Philadelphie en tant que communauté d'intérêts et d'acteurs<sup>16</sup> dans laquelle les activités de groupes disparates pouvaient être coordonnées par une focalisation sur des options d'investissements spécifiques qui se révélaient particulièrement attractives pour certains groupes ou certaines organisations* » (Bryson, 1988). La position et l'attractivité des possibilités d'investissement étaient alors évaluées par les acteurs les plus intéressés à leur mise en oeuvre. Autre exemple significatif et plus récent, la ville de Murcie qui pour chaque thème critique identifié lors des phases de diagnostic précédentes (par exemple l'adaptation de la main d'oeuvre locale au changement) procède à une sélection des lignes stratégiques possibles (le rapprochement entre le milieu universitaire et celui de l'entreprise) et à l'intérieur de celle-ci à une hiérarchisation de projets plus spécifiques et plus concrets. Pour les deux derniers niveaux de décision étudiés, la sélection se fait en fonction d'une part des possibilités et/ou facilités d'exécution de la ville et d'autre part selon les effets d'entraînement anticipé; qui constitue en quelque sorte un « R.O.I. » qualitatif. La majeure partie des modèles de portefeuille utilisés en gestion urbaine s'appuient ainsi sur des matrices construites à partir de critères d'analyse à dominante qualitative. Celles-ci sont donc plus proches des matrices multi-critères du type A.D.Little ou McKinsey que des modèles du Boston Consulting Group et recourent essentiellement à des jugements de valeurs et des appréciations majoritairement

---

<sup>16</sup> Au sens de « Stakeholder ».

subjectives.



**Schéma n°2: le portefeuille d’investissement de Philadelphie, proposition d’une matrice d’évaluation de portefeuille (source: Sorkin, Ferris and Hudak, 1984)**

En ce qui concerne l’évaluation de projets et de programmes d’action spécifiques, le courant de « l’évaluation research » a depuis longtemps développé un certain nombre de techniques qui visent à évaluer pour les plus simples d’entre elles les effets économiques et financiers des actions publiques envisagées et pour les plus élaborées l’impact social ou sociétal des politiques publiques. On pourra citer à titre d’exemple l’analyse en termes de coût, l’analyse des effets des projets publics, l’analyse coût/utilité ou bien encore coût/bénéfice (Grefte, 1997). Bien que ces méthodes apportent un caractère scientifique et objectif indéniable au processus d’évaluation, les villes ont semblé leur préférer des méthodes plus qualitatives et plus synthétiques tels que les matrices atouts-attraits décrites précédemment.

**2.5. La formalisation de la stratégie: le modèle d’intervention**

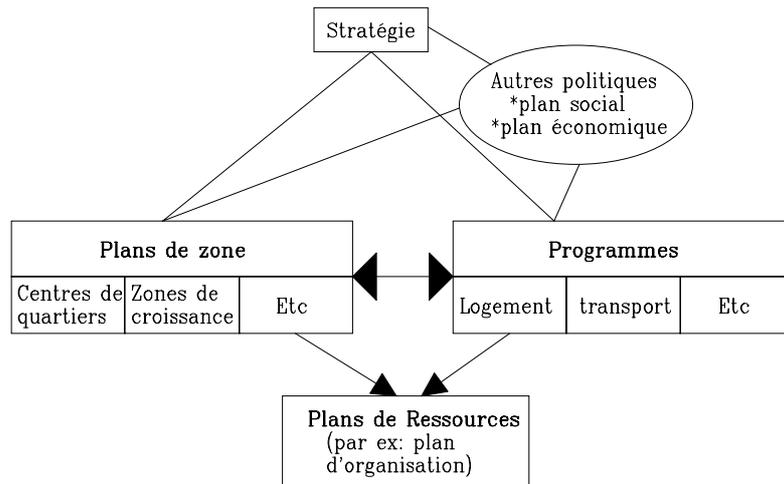
La spécification des modalités d’organisation, d’intervention et de mise en oeuvre de la stratégie au sein d’un document écrit a toujours été l’une des grandes faiblesses des plans stratégiques urbains. La prédominance d’orientations générales qualitatives peu contraignantes et peu indicatives, la non hiérarchisation de quelques objectifs ou enjeux prioritaires, l’absence d’évaluation financière des actions proposées (en termes de coût et de financement) ainsi que la non spécification d’échéanciers de réalisation expliquent en grande partie l’échec des phases de mise en oeuvre et le peu d’impact des premiers plans stratégiques urbains. Ainsi que le souligne de Courson (1993) « le projet d’agglomération est purement velléitaire et ne prétend à aucun réalisme ». Pour certains, cette situation confirme l’idée selon laquelle les décisions publiques relèvent en grande partie d’un processus politique et incrémental fortement perméable aux pressions contradictoires de court terme. Puisant très largement dans les thèses d’auteurs tels que Simon, Lindblom ou Cyert et March, ce courant assimile la planification stratégique en milieu public à un rituel mené selon des logiques souvent cachées de communication et de marketing politique ou pour répondre plus simplement à des obligations

administratives. Les premiers échecs confirmeraient ainsi la très faible influence des méthodes analytiques formelles dans la rationalisation des choix publics et dans la conduite d'une stratégie de changement sur le long terme.

A la fin des années 80, l'évolution des démarches stratégiques urbaines est venue en grande partie démentir cette analyse. Ces améliorations ont principalement porté sur, d'une part, la définition plus précise de modalités d'intervention et d'autre part la réalisation et le suivi de l'action. Ce deuxième point sera traité dans la section suivante.

En ce qui concerne les améliorations apportées aux phases d'élaboration et de définition des modalités de mise en oeuvre, les plans sont devenus plus formels et plus précis sur: (1) les domaines de l'action municipale à privilégier, (2) l'attribution des ressources humaines financières et organisationnelles, (3) les actions et programmes à entreprendre dans le court et moyen terme ainsi que leur échelonnement dans le temps. Le projet de ville de Saint Nazaire et plus particulièrement celui d'Alberville en donnant pour chaque projet d'investissement un descriptif détaillé de l'opération, de son coût financier et de sa contribution à la réalisation des objectifs plus généraux du plan illustrent cette volonté de réalisme et d'opérationnalité vers laquelle tendent les nouveaux plans urbains. Le plan stratégique de Cordoue, en plus des éléments cités précédemment, comprend pour chaque projet un classement par priorité, un échéancier de réalisation ainsi qu'une répartition des responsabilités de mise en oeuvre par entités publiques.

Le problème de la trop grande exhaustivité des objectifs poursuivis et du manque de hiérarchisation des problèmes à traiter semble avoir été résolu par un ciblage plus précis des zones géographiques à privilégier et des domaines fonctionnels prioritaires. On assiste ainsi à une intégration de plus en plus poussée entre d'une part les documents stratégiques ou grands programmes d'action telle que la politique sociale de l'habitat, la politique de développement touristique et culturel, les programmes d'action économiques et d'autre part les plans de zone tels que les schémas d'urbanisme et les POS; ces derniers traduisant spatialement les orientations socio-économiques dont s'est dotée la ville (cf. Schéma n°3). Cette relation est d'autant plus importante qu'elle donne un caractère juridique et légal au plan stratégique urbain. De plus, la déclinaison de la stratégie de développement et d'aménagement en plans sectoriels définis par zone géographique redonne au plan stratégique urbain sa fonction de guide pour l'action. Le concept de site de développement stratégique développé par la ville de Lyon illustre la volonté des villes d'accroître l'opérationnalité de leur schéma directeur. L'intégration plan de zone/programmes d'action s'est traduite pour Lyon par la mise au point de documents tels que le schéma d'urbanisme universitaire, le schéma hospitalier, le plan bleu et la trame verte qui relèvent de programmes de gestion et de protection de l'environnement.



**Schéma n°3: cadre des politiques pour plans de zones, programmes et plans de ressources (Metropolis 1993)**

L'effort des planificateurs en se portant sur un approfondissement des orientations stratégiques par thème et/ ou par territoire a permis la « concrétisation dans le temps et l'espace des projets urbains » (J de Courson, 1993). Plus récemment, des villes telles que Lyon ou Charleroi ont concentré leur réflexion stratégique sur des thèmes spécifiques (les systèmes de communication et de transport urbain dans une optique d'amélioration de la fluidité des déplacements).

## 2.6. La mise en oeuvre et le suivi de l'action: de la planification stratégique urbaine au management stratégique des villes

A la fin des années 80 un écart conséquent apparaît entre d'une part les attentes des décideurs publics face aux démarches stratégiques et d'autre part les effets réels constatés. Force est de constater en effet que la planification stratégique, adoptée en premier lieu pour sa capacité à guider l'action et plus généralement l'organisation vers un changement désiré, n'a eu que peu d'effet directs sur les programmes d'aménagement et de développement du territoire effectivement entrepris. L'absence de relation entre d'un côté les orientations stratégiques et d'un autre côté les décisions budgétaires, opérationnelles et organisationnelles est caractéristique de la première génération de plans stratégiques urbains. A l'instar des entreprises pendant les années 70, les villes ont eu tendance à assimiler la démarche stratégique à la seule procédure de planification, délaissant ainsi les facteurs entrant en compte dans la réalisation et la mise en oeuvre des stratégies territoriales. Un certain nombre d'études (Metropolis 93, Van den berg, Brau, Van der Meer, 1996) tendent à se recouper quant aux éléments jouant un rôle clé dans la capacité « des villes à fonctionner effectivement et à s'adapter aux besoins et aux changements de situations ». La gestion de la mise en oeuvre d'un plan stratégique urbain est un processus complexe à l'intérieur duquel un certain nombre d'éléments jouent un rôle déterminant. Parmi ces éléments critiques on retrouve le plus fréquemment cité le leadership politique, la communication et la gestion du consensus, les systèmes d'information, les réseaux stratégiques et la structure administrative. Les villes participant au réseau RECITE<sup>17</sup> ont souligné l'importance des systèmes

<sup>17</sup>.C.f. note de bas de page n°4.

transversaux dans l'encadrement de la phase de mise en oeuvre et plus généralement dans l'efficacité de la démarche stratégique. Outre des fonctions traditionnelles de mesure et de contrôle, ces systèmes remplissent des rôles plus qualitatifs et immatériels tels que la participation et la gestion du partenariat et de la solidarité collective, la communication interne et externe du projet, l'évaluation de la sensibilisation et de la mobilisation des agents et des populations par rapport aux objectifs du plan.

L'importance croissante accordée au suivi de la stratégie, de sa réalisation et de son adaptation aux changements environnementaux s'illustre aussi à travers la création de structures spécifiques disposant de budget et de responsabilités propres. La multiplication des observatoires de la ville, des cellules de développement stratégique, des comités de pilotage est ainsi révélatrice de la prise de conscience du rôle clé que jouent les systèmes d'évaluation et d'accompagnement dans la réussite des stratégies de revitalisation urbaine. Leur mission traditionnelle de suivi se caractérise par (1) une évaluation du degré de réalisation des différentes opérations, (2) une comparaison entre les premiers résultats et les objectifs visés, (3) une réaffectation des ressources par programmes. Cette fonction de contrôle a nécessité de la part des villes la mise en place de systèmes d'information et d'indicateurs de performances relativement complexes. L'une des villes les plus innovatrices dans ce domaine est sans conteste Bilbao. Mis en place en 1991 le plan de revitalisation « Bilbao Metropli-30 » a depuis six ans fait l'objet d'un suivi continu très détaillé. Ce dernier a notamment pris la forme d'un bulletin annuel de progression chargé d'une part d'évaluer les progrès réalisés dans la conduite de projets spécifiques - ceci à l'aide de 88 indicateurs - et, d'autre part, de mesurer l'impact global du plan sur l'évolution de la situation socio-économique du territoire. Pour ce dernier type de mesure quatre critères de revitalisation urbaine ont été utilisés, qui permettent non seulement un suivi dans le temps de la situation urbaine mais aussi une comparaison avec différentes villes européennes choisies comme référentiels. Le cas de Melbourne est lui aussi très significatif. La ville, afin de pouvoir réactualiser en continu sa stratégie en matière d'aménagement et d'offre d'infrastructures physiques, a mis en place un système d'information chargé de repérer les évolutions de l'offre et de la demande de terrains à usage d'habitation ainsi que les modifications des besoins en matière d'infrastructures et de services humains.

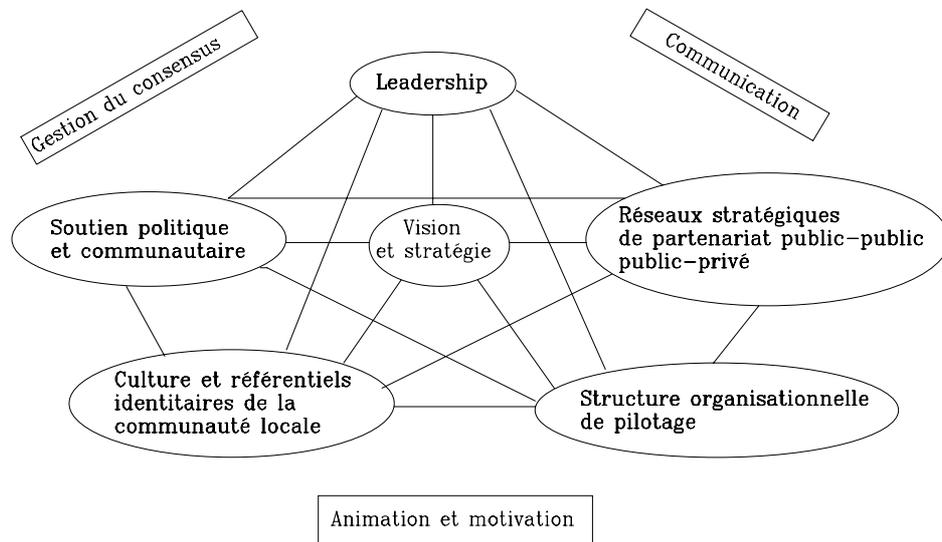
Ces structures opérationnelles que sont les observatoires de la ville assurent en outre une fonction de surveillance de l'environnement, fonction similaire aux cellules de veille stratégique ou concurrentielle des entreprises. Cette fonction est d'autant plus primordiale que comme il l'a été dit précédemment les plans stratégiques des villes sont très largement fondés sur des scénarios d'évolution de l'environnement urbain eux mêmes construits à partir d'hypothèses sur l'évolution des stratégies d'acteurs et des variables caractéristiques du système urbain. Des erreurs de prévision ainsi que l'obsolescence des hypothèses rendent ainsi primordial un système de veille environnementale. Ainsi le comité exécutif de l'association Barcelone 2000, moins de deux ans après la formulation du premier plan stratégique en 1992, a procédé à une redéfinition de la stratégie (le plan II de 1994) qui intégrait les évolutions de son environnement et spécifiait de nouvelles priorités d'action.

Mais le rôle de ces structures de pilotage ne se limite pas à de simples fonctions techniques de mesure et contrôle. Il inclut pour une large part un management de type socio-politique visant: (1) à renforcer les soutiens, (2) à gérer les coalitions et les partenariats d'acteurs, (3) à anticiper d'éventuelles dissensions et oppositions au sein des structures partenariales chargées de la mise en oeuvre du plan, (3) à s'assurer de

l'implication et du soutien continuels des principaux responsables politiques.

Certaines villes telles que Ottawa, Munich, Turin ou Lisbonne ont particulièrement bien intégré le concept de gestion stratégique en prenant en compte un certain nombre d'éléments considérés comme critiques pour le succès des stratégies de revitalisation urbaine (cf. Schéma n°4). Parmi ces derniers, on pourra citer:

- \* Le leadership et le soutien politique.
- \* L'existence de structures partenariales formelles et informelles: l'existence d'interaction et de processus de coopération entre les différents partenaires locaux notamment à travers la constitution de réseaux stratégiques publics, publico-privés et privés s'est révélée fondamentale dans la conduite des projets urbains.
- \* La prise en compte, dès les phases de formulation, de la culture de la ville; ce qui revient à intégrer au plan les référentiels culturels, identitaires et historiques caractéristiques de la personnalité de la communauté locale.
- \* Le soutien des populations locales et des institutions dominantes qui passe par un processus continuels de consultation et de communication.



**Schéma n° 4: cadre du processus de gestion stratégique et fonctions stratégiques périphériques<sup>18</sup>**

### **3. Principales leçons tirées de l'expérience des villes dans le domaine du management stratégique**

L'étude des démarches stratégiques urbaines est intéressante et instructive à plus d'un titre, notamment dans une logique de comparaison public-privé.

#### **3.1. L'influence des pratiques du management stratégique privé**

<sup>18</sup> Schéma inspiré du processus de gestion stratégique de Ottawa-Carleton (1992) et complété par des observations empiriques.

D'une part il convient de relever la très large appropriation par les villes des concepts méthodes et outils développés dans le management stratégique des entreprises. Ce transfert, même s'il s'est opéré en majorité sur le processus général de planification stratégique, porte aussi pour un nombre croissant de villes sur des techniques et des concepts spécifiques. D'une manière plus générale et en nous fondant sur l'expérience des collectivités locales, il est possible d'affirmer que c'est moins pour une organisation la nature des biens qu'elle produit, son statut juridique ou bien sa nature publique ou privée qui déterminent son mode de gestion stratégique mais davantage la nature de l'environnement dans lequel elle évolue. Il y a en effet une concomitance frappante entre, d'un côté, l'apparition de phénomènes tels que la montée de la pression fiscale et de l'incertitude budgétaire, la crise des finances locales, le renforcement de la concurrence entre villes dans le domaine du développement économique, les mouvements de décentralisation et, d'un autre côté, le recours croissant à des exercices de planification stratégique. Ces évolutions ont en effet, d'une part, augmenté les pressions et les motivations à la gestion stratégique chez les villes et d'autre part accru leur marges de manoeuvre et l'étendue de leur choix à ce niveau. Fort de l'expérience des villes, nous affirmons que pour une organisation considérée le fort degré d'incertitude, de turbulence et de complexité de l'environnement détermine principalement le recours à des démarches stratégiques telles qu'elles ont été développées dans le secteur privé.

### **3.2. La portée des démarches stratégiques dans la gestion des villes**

L'analyse de certaines démarches stratégiques urbaines tend d'autre part à démontrer l'efficacité et l'impact de ce mode de gestion chez les collectivités locales. Et ceci aussi bien dans la réalisation de programmes spécifiques d'investissement en matière d'infrastructure et d'équipement publics que dans la poursuite sur le long terme d'ambitions stratégiques majeures. Il semble en effet difficile de nier le rôle positif que jouent ces démarches dans la gestion du changement et dans l'adaptation des collectivités locales aux évolutions externes. On pourra ainsi citer en exemple le cas de Barcelone et de Lyon qui, élaborant leur stratégie d'internationalisation et de métropolisation dans les années 80 et bien qu'adaptant cette dernière aux évolutions socio-économiques de leur environnement, ont réussi à conserver une certaine continuité stratégique dans la poursuite de leur orientation de développement; et ceci avec des résultats significatifs. Les pratiques stratégiques des villes citées infirment à nos yeux les analyses d'une certaine partie de la littérature - en grande partie fondées sur les courants de la sociologie des organisations et de l'analyse de politique - qui dénigrent à la planification stratégique en milieu public une capacité à rationaliser la prise de décision et à assurer une affectation rationnelle de ressources à un nombre limité de problèmes critiques<sup>19</sup>. La thèse de l'impossibilité de transférabilité entre le secteur privé et le secteur public dans le domaine du management stratégique,

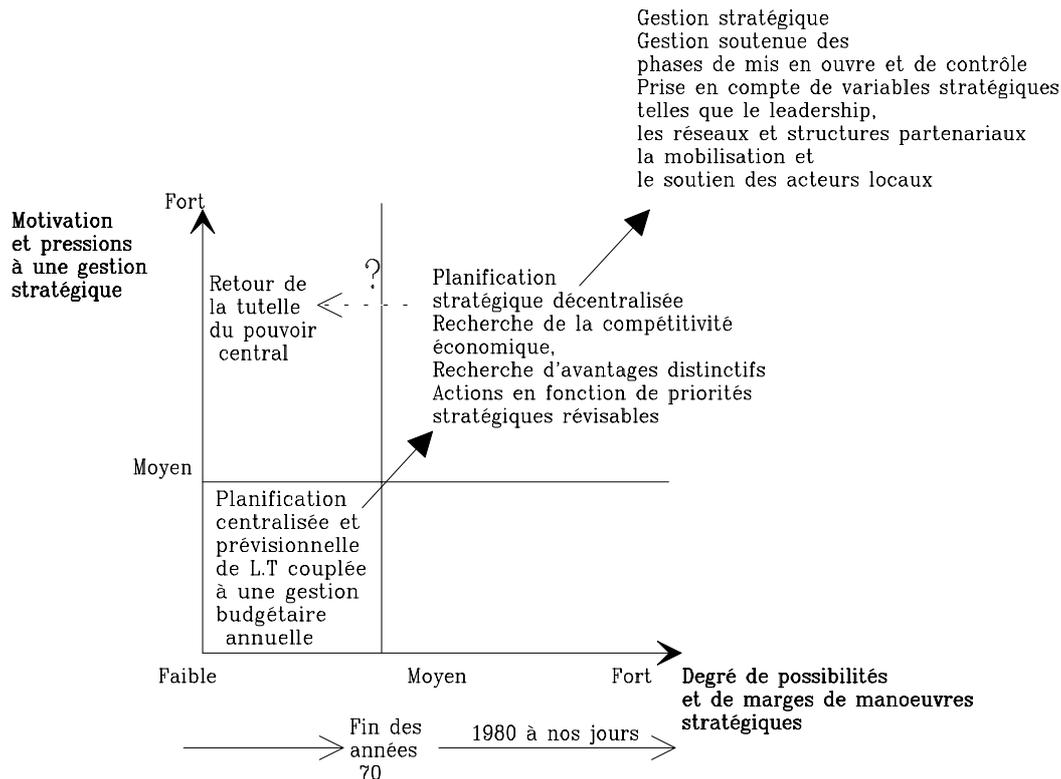
---

<sup>19</sup> Nous ne nions pas la nature politique et conflictuelle des processus de décision en milieu public. De même que nous reconnaissons que les changements dans les organisations publiques sont souvent de nature incrémentale et soumis à des pressions contradictoires de court terme. Nous affirmons que les modèles de gestion du privé peuvent contribuer à limiter, voire réduire, ces comportements et aider de manière significative une organisation publique à opérer un changement global sur le long terme.

L'insistance de certains auteurs sur la nécessité de développer un corps théorique et conceptuel propre au fonctionnement des organisations publiques relève à nos yeux d'a priori politiques et idéologiques en totale contradiction avec la réalité. Les développements précédents (cf. Section 2) démontrent que les démarches stratégiques urbaines ne peuvent être assimilées à de simples rituels ou exercices de style. Ces thèses ne cadrent pas en effet avec les efforts déployés par les planificateurs publics, avec l'implication dont ils font preuve ainsi qu'avec le montant important de ressources (financières, humaines et organisationnelles) mobilisées lors de ces exercices. En outre, et comme nous l'avons démontré auparavant, ces démarches s'appuient sur une méthodologie rigoureuse, formelle et systématique qui cherche à objectiver les décisions produites par un recours croissant à des techniques et des outils analytiques.

### **3.3. Le processus d'apprentissage**

Le dernier point intéressant a trait à la similarité d'évolution des techniques de planification entre les villes et les entreprises; bien qu'il existe un décalage important. A l'instar du privé, les villes sont passées d'une planification de long terme - le Long Range planning des entreprises de l'après guerre - caractérisée par le traitement d'un nombre réduit de variables physiques et spatiales et par l'utilisation de techniques de prévision extrapolatives et quantitatives à une planification stratégique intégrant la nature incertaine, complexe et surtout concurrentielle de l'environnement urbain. Dans un troisième temps, et pour pallier les manques liés d'une part à une gestion essentiellement axée sur la seule phase de planification et, d'autre part, au faible degré de relation existant entre les décisions stratégiques et les décisions opérationnelles et budgétaires, certaines villes ont récemment évolué vers une gestion stratégique en assurant un suivi continu des différentes étapes de réalisation et en mettant en place des procédures d'évaluation et de contrôle stratégique (Cf. Schéma n 5).



**Schéma n° 5: l'évolution des modes de planification urbaine**

Il est indéniable que les villes, s'inspirant de l'expérience du secteur privé, ont su tirer les leçons de leurs échecs dans ce domaine, bénéficiant ainsi d'effets d'apprentissage relativement accélérés. Elles ont aussi fait preuve d'une remarquable capacité d'adaptation lorsque les techniques et méthodes importées s'avéraient incompatibles avec certaines logiques de fonctionnement du secteur public.

## Conclusion

Pour conclure nous aimerions effectuer un rapprochement entre le concept de management stratégique et celui de gouvernance urbaine. Ce dernier, issu de la littérature anglo-saxonne et des institutionnalistes américains et développé en France par le courant des politistes et d'auteurs tels que Le Galles, traduit un système d'action particulièrement adapté à la gestion d'un milieu complexe et fragmenté, caractérisé par la diversité des acteurs et des stratégies qu'ils poursuivent. Plus spécifiquement, ce terme traduit la capacité à générer une action collective par la construction de coalitions et de partenariats orientés vers la réalisation d'objectifs communs à l'ensemble des composantes du système (institutions, population locale, représentants économiques, organismes publics). Cette notion est à nos yeux relativement similaire au management stratégique bien que chacun de ces concepts dispose d'un avantage sur l'autre. Le management stratégique est sous-tendu par une méthodologie de mise en oeuvre et par un ensemble de techniques et de principes qui lui assurent un caractère opérationnel et pragmatique; à la différence de la gouvernance qui demeure un concept relativement abstrait et descriptif. D'un autre côté, la gouvernance en se focalisant sur la dimension socio-politique du management, sur la gestion des interrelations et des stratégies

d'acteurs intègre davantage que le concept de management stratégique la complexité liée au pilotage de systèmes sociaux. Il semblerait, à la lumière des dernières évolutions, que les villes soient en train d'allier avec succès ces deux modes de gestion. Nous pensons donc que si les villes ont intérêt à continuer d'importer des démarches et techniques de management stratégique développées par les entreprises, ces dernières peuvent bénéficier en retour de l'expérience des collectivités locales dans le domaine du pilotage de milieux ou de systèmes sociaux complexes et fragmentés, caractérisés par la diversité des intérêts et des logiques d'action. Les villes sont en train, semble-t-il, d'acquérir un savoir-faire important dans le domaine du management socio-politique dont pourrait bénéficier un nombre important d'organisations, qu'elles soient publiques ou privées.

## BIBLIOGRAPHIE

- ANSOFF.H.I, « Strategic Issue Management », *Strategic Management Journal*, Vol 1, April-June 1980.
- ANSOFF.H.I., « *Implanting strategic management* », Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1984.
- ASHER.F., « Projets publics et réalisations privées, le renouveau de la planification des villes », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°51, mars 1992.
- BERG.L., BRAUN.E.,MEER.J., « *Organisating Capacity of Metropolitan Cities* », European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University Rotterdam, 1996.
- BERMILS.B., « *Management stratégique* », Tome I, INEMAP, 1997.
- BERRY.S.F, WECHSLER.B., « State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey », *Public Administration Review*, March/April 1995.
- BIAREZ.S., "Gouvernance locale" ., communication au colloque "Le renouveau de la politique d'aménagement du territoire en France et en Europe", C.E.R.A.T, Reims, 31 mars 1994.
- BOUINOT.J, BERMILS.B., « *La gestion stratégique des villes, entre compétition et coopération* », Armand Colin, 1995.
- BRYSON J.M ET ROERING.W.D., "Initiation of strategic planning by governments", *Public Administration Review*, Nov Dec 1988.
- BRYSON.J.M. "*Strategic planning for public and nonprofit organisations*"., Jossey Bass, San francisco, 1988. Traduction libre.
- BRYSONJ.M, ROERING.W.D., "Applying Private-Sector strategic Planning in the Public Sector", *Journal of The American Planning Association*, Vol 53, n°1, 1987.
- CENTER FOR PHILADELPHIA STUDIES., « *Philadelphia Investment Portfolio* », Philadelphia, University of Pennsylvania, 1982.
- CHRISTENSEN.C., ANDREWS.K., BOWER.B., « *Business Policy, Text and Cases* », Homewood, Richard D, Irwin, 1973.
- COURSON DE.J., « *Le projet de Ville* », Syros, 1993.
- CROZIER.M, FRIEDBERG.E., "*L'acteur et le système*", Seuil, 1977.
- DEMEESTERE.R., PADIOLEAU.J.G., « *Politique de développement et démarches stratégiques des villes* », Ministère de l'Équipement et du Logement, Plan Urbain 0189, dec 1989.
- DUMONT.G.F., « *L'aménagement du territoire: objectifs, acteurs, modalités* », Les collections d'Organisations, 1994.
- FARNHAM.D., HORTON.S., « *Managing the New Public Services* », Mac Millan, 1993.
- FELLMANN.T, MOREL.B., « Territoires en action, prospective urbaine et planification stratégique », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°51, mars 1992.
- FREEMAN.R.E, "*Strategic Management: a Stakeholder approach*", Pitman, 1984.
- GREFFE.X., « *L'évaluation des projets publics* », Economica, 1997.
- LAUFER.R, BURLAUD.A., « *Management public: gestion et légitimité* », Dalloz Gestion, 1980.
- LUKE.S.J, VENTRISS.C, REED.B.J., « *Managing Economic Development, A Guide to State and Local Leadership Strategies* », Jossey-Bass Publishers, 1988.
- McGILL.R., "Planning for strategic performance in local government", *Long Range Planning*, Vol 21, n°5, 1988.
- MONTANARI.J.R, BRACKER.J.S., "The strategic Management Process at The Public Unit Level", *Strategic Management Journal*, Vol 7, 1986.
- NOISETTE.P, VALLERUGO.F., « *Le marketing des villes: un défi pour le développement stratégique* », Les Editions d'Organisations, 1996.
- NUTT.P.C., BACKOFF.R.N., « *Strategic management of public and third sector organisations* », Josey-Bass Publishers, 1992.
- PAQUIN.M., "*La planification stratégique dans le secteur public*", tiré de *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, Presses de l'Université du Québec, 1994.

- PERROT.B., « Strategic issue management: an integrated framework », *Journal of General Management*, Vol 21, n°2, Winter 1995.
- RANGEON.F., "La notion d'évaluation", L'évaluation dans l'administration, C.U.R.A.P., Coll P.U.F, 1993.
- RIDER.R.W., "Making Strategic Planning Work in Local Government", numéro spécial de *Long Range Planning: Strategic Planning for Public and Non-Profit Organisations*
- SAIAS.M, GREFFEUILLE.J., « L'état de l'art: vers de nouveaux paradigmes stratégiques », Institut d'Administration des Entreprises, WP n°401, sept 1992.
- SAUSSOIS.J-M., « Les outils de gestion du privé applicables aux collectivités locales: à prendre et à laisser », Premières Rencontres Ville-Management, Le Maire-Entrepreneur, 5 et 6 septembre 1996, Biarritz.
- SMITH RING.P, PERRY.J.L., "Strategic Management in Public and Private Organisations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints", *Academy of Management Review*, Vol 10, n°2, 1985.
- TOWN AND COUNTRY PLANNING ASSOCIATION., « The people and the land: strategic planning for the futur; a discussion paper introducing a campaign for strategic planning », july 1990.
- VICTOR.F, PREEL.B., « Nouveaux enjeux, nouveaux outils pour la gestion locale », *Les Annales de la Recherche Urbaines*, n°31, juillet 1986.

### **Documents de travail**

- Guide Méthodologique pour la Réalisation des Plans Stratégiques de Développement des Villes moyennes, Conseil des Communes et Régions d'Europe, Recite: Atelier IV/, Commission des Communautés Européennes.
- METROPOLIS, Groupe de travail-Planification stratégique, Metropolis 93, Montréal, septembre 1993.
- II Pla Estratègic Economic i Social BARCELONA 2000, Associacio Pla Estratègic Barcelona 2000, 1994.
- BILBAO METROPOLI-30, Plan Estrategico para la revitalizacion del Bilbao Metropolitano, Fase IV
- BILBAO METROPOLI-30, 1993, Informe Anual de progreso, Bilbao.
- BILBAO METROPOLI-30, 1994, Informe Anual de progreso, Bilbao.
- BILBAO METROPOLI-30, Site Internet.
- MALAGA, Plan Estrategico de Malaga, C.I.E.D.E.S
- CORDOBA, Plan Estratègic de Cordoba, Agencia de Dessarollo Local.
- MURCIA, Plan Estrategico del Municipio de Murcia, Documento de Sintesis.
- ALBERVILLE 2010, Projet de Ville, Décembre 1996.
- SEPAL, Lyon 2010: un projet d'agglomération pour une métropole européenne, Lyon, 1992.
- EVALUATION SCIENTIFIQUE DE LA DEMARCHE CONDUITE POUR LA REVISION DU SDAU DE LYON, Paris, mai 1988.
- SAINT-NAZAIRE, Projet global de développement 1989-2005, Ville de Saint-Nazaire, novembre 1996.
- CHARLEROI, Projet de Ville.
- VILLE DE CHARLEROI, Schéma de structure.
- DENVER, Overall Economic Development Plan, Mayor's Office of Economic Development, City and County of Denver, 1992.
- LAKEWOOD Comprehensive Plan, City of Lakewood, March 1987.

### **Précisions sur la méthodologie de recherche**

Notre recherche repose sur une méthode d'analyse qualitative constituée d'entretiens semi-directifs et d'analyse de documents (sources secondaires et primaires). En ce qui concerne la description des techniques, concepts et méthodes d'analyse qui sous-tendent les démarches de

planification stratégique urbaine, nous nous sommes basés sur l'étude détaillée de documents internes aux villes (citées ci-dessus): projets de ville et d'agglomération, documents d'évaluation scientifique et méthodologique produits par les villes. Pour certaines d'entre elles (Lyon, Charleroi, Denver et Lakewood) des entretiens semi-directifs ont été menés, notamment afin d'identifier les recours et les emprunts directs des planificateurs publics aux concepts, méthodes et outils du management stratégique privé. La seconde partie de l'article qui vise à évaluer l'impact et l'influence effectifs de ces nouveaux modes de planification repose quant à elle principalement sur des entretiens auprès des principaux responsables locaux publics et privés (analyse des fonctions, résultats et rôles attribués à la planification stratégique urbaine) ainsi que sur des études documentaires longitudinales des programmes et des politiques qui découlent directement indirectement des objectifs fixés dans les plans stratégiques urbains.