

Confiance sociale : le ciment invisible d'un meilleur urbanisme

Écrit par : Tamara Krawchenko, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE

Dernière mise à jour : 17 août 2020



© City of Amsterdam

Confiance sociale : le ciment invisible d'un meilleur urbanisme

Buiksloterham est un ancien quartier industriel portuaire situé dans la partie nord d'Amsterdam. Le producteur de pétrole et de gaz Shell y était implanté, tout comme une usine de fabrication d'avions, un chantier naval et d'autres entreprises manufacturières. Mais ces entreprises ont déménagé, laissant derrière elles une friche aux sols contaminés. Les urbanistes d'Amsterdam ont suivi une approche novatrice : ils ont ouvert le quartier aux projets temporaires, avec des critères d'aménagement du site qui privilégient les structures sans

fondations (en raison des problèmes de pollution du sol) et la remise en état des lieux.

Au lieu d'imposer un plan d'urbanisme détaillé, ils ont imaginé des « préceptes d'aménagement » qui laissent une grande latitude en matière de construction, mais fixent des règles concernant la mixité des usages des bâtiments (habitations et bureaux), leur hauteur et leur densité.

Pour un projet novateur, la communauté de De Ceudel a aménagé de petits bureaux et ateliers, ainsi qu'un café, sur des péniches rénovées. D'anciens squatters et des artistes y ont créé des espaces culturels, qui attirent des entreprises dynamiques telles que MTV, qui y a transféré son siège européen. Le lieu a accueilli ses premiers résidents en 2014, et environ 3 000 logements y seront construits au cours de la prochaine décennie, le plus souvent par les résidents eux-mêmes, dans le cadre d'une approche de l'habitat qui privilégie l'autonomie.

La réhabilitation de Buiksloterham s'est appuyée sur le haut niveau de confiance sociale qui existe aux Pays-Bas, facilitant la collaboration et favorisant des processus de réaménagement plus fluides. Cette confiance sociale reflète l'histoire d'un pays soucieux d'une bonne gestion des eaux, ce qui a nourri une culture de coopération et de consensus dans la prise de décision, en impliquant les citoyens et d'autres parties prenantes. C'est ce qu'on appelle le « modèle du polder », en référence aux terres gagnées sur la mer grâce à des digues et des canaux, sans lesquels une grande partie des Pays-Bas serait tout simplement engloutie. Le modèle du polder contribue aussi à expliquer le système néerlandais d'urbanisme dans lequel chaque échelon administratif exerce un contrôle quasiment autonome sur les aspects des projets qui le concernent, à l'opposé d'un processus classique « descendant » de prise de décision.

Cette culture de la confiance sociale et de la collaboration a permis à Amsterdam de suivre des approches plus flexibles de l'aménagement du territoire, qui encouragent les usages temporaires, la construction par les résidents, et même l'expérimentation. Cette inventivité repose sur la confiance dans la capacité à trouver les moyens de négocier et d'élaborer des solutions aux problèmes susceptibles de se poser au cours du processus.

Le degré de confiance sociale dans une société est un puissant déterminant du bon ou du mauvais fonctionnement du système. Plus la confiance sociale est forte, plus les processus seront fluides ; là où cette confiance fait défaut, les processus sont beaucoup plus chaotiques. Ce facteur imprègne la culture de l'urbanisme et touche tous les maillons du système, des pratiques de travail quotidiennes jusqu'au nombre de recours que les urbanistes doivent gérer, avec les délais que cela implique.

Prague où l'héritage de planification centralisée

La République tchèque est un pays où la confiance sociale est bien moindre qu'aux Pays-Bas : évaluée à 5,3 sur 10, la confiance en autrui est inférieure à la moyenne des pays européens membres de l'OCDE (5,8), selon notre étude. L'histoire joue un rôle important à cet égard, mais pas dans un sens aussi bénéfique que dans l'exemple néerlandais : dans l'ancien système d'obédience soviétique, l'urbanisme était extrêmement intrusif. Au début de la nouvelle république parlementaire dans les années 1990, cette intrusion a suscité un rejet radical. Les terres du domaine public ont été massivement privatisées, et les capitaux étrangers ont afflué dans la ville de Prague, notamment dans son cœur historique. La corruption et les procédés opaques ont sapé la confiance entre les promoteurs, les habitants et les agents publics, et continuent encore de teinter leurs relations. En conséquence, les recours et les différends sont monnaie courante dans les projets d'aménagement.

Prague, qui connaît une période de croissance et d'investissements, tente aujourd'hui de reconstruire ces relations. Ce qui est en jeu, c'est la reconversion de friches industrielles à grande échelle, actuellement inutilisées. Avec à la clé la transformation de quartiers entiers.

La confiance, ingrédient essentiel

Comment les villes où le niveau de confiance sociale est faible peuvent-elles améliorer les processus d'urbanisme ? Précisément en regagnant de la confiance. Un engagement ouvert, transparent et pertinent avec le public est donc essentiel. Mais comme les plans d'urbanisme stratégiques ou détaillés ne sont adoptés qu'à plusieurs années d'intervalle, il est important d'impliquer en permanence les populations locales. C'est au niveau des quartiers qu'il convient d'agir, surtout lorsqu'ils font l'objet d'importantes transformations. Il faut aussi renforcer le sentiment de responsabilité globale des urbanistes. Pour ce faire, les villes devraient évaluer régulièrement les principaux indicateurs et les grandes tendances et en rendre compte – les plans d'urbanisme doivent pouvoir être modulés et améliorés en continu, et habitants et entreprises devraient être associés à ce processus.

Pour en savoir plus sur nos travaux relatifs à la gouvernance de l'occupation des sols, voir : www.oecd.org/gov/governance-of-land-use.htm

©L'Observateur de l'OCDE, T1 2018

Références

OECD (2017), The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en>

OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264268579-en>

OECD (2017), "Land-use trends, challenges and opportunities in Amsterdam", in The Governance of Land Use in the Netherlands: The Case of Amsterdam, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264274648-5-en>

Confiance sociale : le ciment invisible d'un meilleur urbanisme <http://dx.doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264281936-en>