

La ville qui apprend, expériences innovantes en Italie

27° Rencontre Nationale des Agences d'Urbanisme: "Créa Cité - L'Innovation urbaine en débat", Dunkerque 15-16 novembre 2006.

Marco Cremaschi

Il est reconnu habituellement qu'une bonne méthode scientifique permet d'éliminer les théories erronées, mais ne garantit pas de produire des idées neuves. Pourquoi en revanche la ville devrait être créatrice d'idées ? Pourquoi demandons-nous à des situations assez souvent compliquées et vulnérables d'être vecteur de créativité ou tout du moins innovation ?

La réponse, c'est que les acteurs de la ville produisent des idées et des projets, n'importe quelle soit la demande politique; mais si la demande politique n'est pas attentif, ou les acteurs faibles, la créativité s'effondre. Cela peut apparaître un paradoxe mais c'est ce que l'on a observé ces dernières années dans la « politique de la ville », mais aussi dans toutes « les politiques pour la ville », les stratégies urbaines, et les démarches de marketing territorial.

Une des raisons principales de ce paradoxe est que l'action publique de l'Etat est moins efficace que prévu ; une seconde raison est que la société civile ne réussit plus à produire par voie naturelle ces « enzymes » capables de réduire les ruptures et les fractures liées à la modernisation; une autre encore est que la capacité de mobilisation antagoniste des groupes sociaux, bien qu'ils soit petits et émiettés, est plus élevée que leur capacité de médiation constructive.

Dans mon propos, je vous propose brièvement de brosser un éventail de projets innovants, du plus ancien au plus récent, et de plus simple au plus complexe :

- La récupération des gisements de la créativité née de la mobilisation des premières initiatives de politiques urbaines ; la gestion créative des conflits dans les quartiers difficiles.
- L'implication de l'intelligence technico scientifique dans des partenariats autour des projets intégrés.
- L'organisation de laboratoire et d'offices locaux de construction/reconstruction des communautés locales et de l'action publique.
- La promotion d'élaboration de projet innovant avec des concours d'idées dans les « Urban centre ».
- La promotion de projet stratégique aussi à l'échelle des métropoles.

Quand a commencé à Naples un des premiers projets intégrés italiens, un programme Urban d'initiative européenne, les débuts furent difficiles. Beaucoup d'administrations communales en Italie à cette époque n'avaient aucune expérience de projets intégrés, ni de projets innovants, pas plus que d'expérience en matière de participation des habitants. Ce qu'il en résulta contrairement aux efforts des promoteurs de ce projet fut tout autre que théorique¹.

Cette citation d'un des initiateurs du projet l'illustre bien « Dans le montage du Pic urban pour Naples, on trouve une pluralité d'acteurs, d'incertitude, d'ambiguïté, de redéfinition des problèmes ainsi que bien sûr les divers segments montés selon une procédure de type rationnel... »

Dans la pratique, ce qui est arrivé c'est que le Fonctionnaire responsable du projet avait initialement imposé, grâce aux conseil d'un consultant, un programme de travail bien cadré

¹ Laino G., Padovani L. (2000) "Partenariat et exclusion sociale", *Pôle sud* , 12, pp. 27-46.

sur le plan de la méthode. Mais les contraintes de temps et les spécificités propres au programme Urban ont amené les fonctionnaires à remodeler le programme et proposer une version plus réaliste. Ceci ne se fit pas nécessairement au détriment de la qualité, ni de l'innovation, ni de la participation. En fait, le recueil des propositions faites au sein du programme fut relativement ouvert et permis de constituer une bourse de projets qui (bien que certains projets furent parfois modifiés par des changements, des assemblages,) a permis de recenser des idées de projet existantes mais inexploitées.

Ainsi, les nouvelles administrations locales les plus dynamiques ont utilisé cette bourse de projets notamment ceux qui étaient restés sans réponse et ont su les activer en faisant levier sur la mobilisation politique et sociale².

Successivement, la « politique pour la ville » trouve des formes d'organisation plus stables. Par exemple, les contrats de quartiers, promus en 2001 par le ministère des travaux publics sont des opérations originales d'amélioration des conditions économiques et sociales des quartiers défavorisés constitués de logements sociaux souvent caractérisés par de graves problèmes de pauvreté, de marginalisation et de chômage. Ces contrats obligent les collectivités locales à promouvoir des processus concertés pour concevoir et réaliser le projet de réhabilitation du quartier. Ces processus de concertation comprend des actions de concertation et de dialogue avec la population locale et tous les acteurs impliqués sur le quartier. Dans le cas de Padoue, l'instrument fondamental pour favoriser et organiser la participation des habitants au « Contrat de Quartier » a été la création du Laboratoire de la Place Toselli. Grâce surtout au travail de diverses associations, le Laboratoire est devenu rapidement un centre très fréquenté d'activités sociales et d'écoute et de propositions des habitants³. Dans le cas de Padoue, la capacité d'agréger un réseau d'acteurs supra locaux autour de l'initiative du quartier fut considérable, chaque acteur a pu ainsi apporter une compétence distincte et spécifique. Ainsi par exemple, l'Université de Venise contribua au programme en réalisant une étude innovante sur le cycle de l'eau sur le quartier, pendant que des groupes locaux travaillaient sur la mémoire du quartier, d'autres sur un projet de développement d'une communauté, d'autres sur des projets de prévention et de lutte contre la marginalisation et la toxicomanie etc.

Au travers de ces premières expériences, il était très clair que l'objectif était de reconstruire des liens de confiance entre les habitants et la collectivité ou mieux de constituer un mode d'élaboration de projet consistait à rechercher des solutions créatives pour enrayer une situation de conflits⁴. Dans le cas de Cinisello (près de Milan), le Contrat a permis de gérer une situation de conflits due au relogement de locataires d'HLM dans le quartier suite à la destruction de leur logement dans le cadre d'une opération de réhabilitation. Ainsi, dans ce cas, un laboratoire de quartier⁵ fut utilisé pour permettre surtout de manifester la volonté de coopération avec les habitants et la capacité des techniciens à jouer un rôle de médiateur avec les autres organismes publics. Ensuite, un travail de médiation directe a permis, famille par famille de vérifier la viabilité du programme d'échanges de logements. Un observateur arrivait à la conclusion suivante : « à travers les relations de face à face très fortes, le conflit a

² «le groupe de travail qui a travaillé à la réalisation du programme, non sans nombre de doutes, de conflits et de contradictions, a opéré selon une perspective pragmatique et non idéologique. Cela parce que convaincu que, déjà dans le choix du parc de projets, les connaissances des acteurs locaux avaient été mises à profit (certains projets avaient été proposés par les acteurs locaux et il était évident que les concours pour sélectionner les réalisateurs auraient été remportés par ceux-là, vu leur compétence et leur enracinement dans le territoire) » (ivi).

³ Pour plus information consulter: www.padovanet.it/edilres/contratt/pagine/presenta.htm

⁴ Sclavi M. (2000): *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Le Vespe, Milano

⁵ Comune di Cinisello Balsamo (2001), «Il Contratto di Quartiere di Cinisello Balsamo. Un approccio integrato alla riqualificazione urbana», 29-30 giugno 2001, www.comune.cinisello-balsamo.mi.it.

atteint une force d'élaboration de projets et de propositions en opposition à la force destructive du conflit le plus traditionnel qu'il peut exister avec les administrations⁶»

Petit à petit, des instruments locaux permanents pour l'accompagnement de processus participatifs et pour l'élaboration d'idées innovantes ont vu le jour avec la constitution d'un Office Public dit de Développement Local Durable Participatif à Rome (Laboratoire territorial) et plus simplement des Périphéries à Turin. Dans ce contexte, la ville de Turin a élaboré de nombreuses interventions dans le champ social qui sont aujourd'hui des références dans ce domaine en Italie. La ville de Rome a plus misé sur l'intégration entre l'élaboration de projet technique et l'accompagnement social. Le Laboratoire territorial (LT) à Rome a été l'instrument principal pour l'animation des initiatives et la participation des communautés au projet intégré selon un modèle qui reprend les expériences précédentes des laboratoires de quartier nés au cours des conflits sociaux des années 70. Mais, en plus de cela, le LT est un avant poste des institutions comme le définit l'adjoint qui en a la charge : « le LT réduit d'un côté la fracture entre les collectivités et la population et de l'autre construit une nouvelle vision de l'action publique ». Par rapport à la participation des quartiers, ce qui change c'est une plus grande prise de conscience de l'action publique et du caractère métropolitain de l'initiative. L'objectif est de mettre en condition une communauté locale qui, pour mille bonnes raisons, n'exprime pas toujours sa créativité et son avis.

A Bolzano, suite à une forte promotion de la participation dans les choix d'aménagement à partir de 2004, des démarches innovantes de contractualisation avec la population ont été menées. En plus des stands d'informations sur le nouveau « plan stratégique » conçus pour sélectionner les 25 idées les plus fortes pour la ville et pour aider les habitants à exprimer leur besoins, des « chantiers de travail » ont été organisés pour chaque secteur stratégique avec la participation de « porteurs d'intérêt » et des autres experts de ce secteur. On peut peut-être citer un exemple encore plus précis concernant le programme d'intervention pour la réhabilitation du quartier Oltrisarco Aslago qui représente près de 12000 habitants à travers un projet intégré et participatif de requalification urbaine. Les instruments adoptés dans ce processus d'implication mutuel sont des « outreach », c'est à dire des interviews sur la base d'histoire de vie, des visites de quartiers et de cages d'escaliers. Des moments d'interaction et de concertation avec un nombre important d'acteurs locaux ont été organisés; et un atelier de quartier a été ouvert le « Punto 21 » ainsi qu'un Open Space Technology (Ost) Dans ce cas, les techniques d'écoute sont très ouverts surtout en direction des habitants mais aussi entre administrations⁷. Dans ce quartier difficile, un dialogue a été rétabli qui a débouché aussi sur un travail de dessin urbain organisé avec les acteurs locaux. En particulier, une piste cyclable et une rue ont ainsi collectivement été redessinées à travers une « promenade collective » entre habitants et fonctionnaires⁸.

Le projet d'urbanisme participatif « A l'écoute de Pesaro » a été un processus d'écoute structuré et d'élaboration de projets partagés, commencés à partir de 1996 dans le cadre des travaux préparatoires du nouveaux PRG. Au niveau des interventions sur les quartier, le projet d'Urbanisme participatif a impliqué 24 groupes de travail avec des habitants (soit près de 150 personnes) et 10 classes de 7 écoles élémentaires maternelles et primaires.

⁶ M. Bricocoli (2002), «Uno sporco lavoro di quartiere», *Animazione sociale*, 3, marzo; voir aussi le numéro spéciale sur les contrats de quartier de la revue: *Territorio*, 33, 2005.

⁷ Dipartimento della Funzione Pubblica, Programma Cantieri (2004) *A più voci*, a cura di L. Bobbio, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

⁸ M. Sclavi (2004), 'Quando la creazione di common ground diventa una questione di pubblica amministrazione', *Territorio*, 29-30.

Le projet « A l'écoute de Pesaro » a donné lieu à une série de grands axes stratégiques pour la politique d'aménagement et une synthèse des contributions fut intégrée dans l'introduction préliminaire du Plan. Les travaux des circonscriptions (conseil de quartier élu) et des écoles ont été présentés dans le cadre d'une exposition et ensuite les habitants et les enfants eux même sont venus défendre leurs travaux au cours d'un conseil municipal.

En matière de contenu, le projet a permis d'individualiser une série de thème sur lesquels des études complémentaires ont été menées dans le cadre de l'élaboration du PRG afin de proposer des solutions spécifiques.⁹

Par ailleurs, suite à ces travaux dans les quartiers, 3 lieux d'intervention (une place et deux jardins publics) ont été individualisés et leurs aménagements ont fait l'objet d'un processus d'élaboration de projets participatifs.

En 2001, on est arrivé ainsi à rédiger le plan stratégique qui comprend 76 propositions de projets (61 développés, 10 intégrés à d'autres projets et 5 à développer) répartis sur 6 secteurs stratégiques et 27 actions différentes¹⁰. Un de ces exemples les plus intéressants concerne la proposition de créer un « Politecnico delle Arti » (Maison des Arts) afin d'optimiser l'offre trop restreinte en matière de formation culturelle de la ville.

Ensuite, la proposition de créer un « Urban Center » est née de ce travail avec l'objectif de « favoriser la reconstruction des missions de la ville » en valorisant l'apport de tous les acteurs qui sont en mesure (ou qui pourraient être en mesure, s'ils sont aidés) de s'exprimer sur les projets d'aménagement. L'urban Center a l'ambition de créer un réseau de relation coopératif entre les institutions et les acteurs sociaux, individuellement ou par le biais d'associations, afin de construire ensemble un projet partagé de l'avenir de la ville et du système local. Une des premières interventions a concerné le plan des temps et des horaires de la ville qui a permis l'ouverture au public des bureaux de l'administration un jour par semaine sans interruption à l'heure du déjeuner et de synchroniser les horaires des différents bureaux de l'administration pour augmenter la possibilité pour les habitants de jouir de plus grand nombre de services durant une même plage horaire.

La province de Milan est en train de réaliser un « plan stratégique »¹¹ qui à la différence des autres projets internationaux concentrés exclusivement sur la compétitivité et l'acquisition de ressources externes s'est donné comme objectif général « l'amélioration de la qualité de vie » de la région urbaine. Ce plan prévoit en plus de la reconnaissance et la réorganisation des actions stratégiques déjà existantes (à travers la création d'un atlas des politiques et des projets) la construction de scenarii et « d'images du futur » ainsi que le lancement de projets-pilotes. A cette fin, la province de Milan a lancé un concours d'idées pour des projets et des bonnes pratiques (afin d'améliorer la qualité de vie et ses déclinaisons proposées dans le document stratégique). Le concours intégré au document stratégique est fait pour susciter l'élaboration de projets innovants et faire émerger des ressources et des acteurs qui pourraient se mobiliser pour améliorer de la qualité de vie de la région urbaine milanaise.

Les projets seront sélectionnés selon les critères suivants : les idées de projets qui font référence aux hypothèses non encore développées dans la partie exécutive du plan et les

⁹ A. Spada, "Introduzione", in Uspel, Comune di Roma, Dip. XIX, Sviluppo locale sostenibile partecipativo, *Intervista a Corviale, l'Esperienza di un laboratorio per lo sviluppo locale e la partecipazione*, a cura di M. Martini e A. Parasacchi, Roma, 2004.

¹⁰ Dans le domaine du marketing territorial à destination des entreprises: 5 actions, 17 projets. Culture: 4 actions 13 projets. Internationalisation e promotion: 5 actions, 9 projets. Société de l'information et TIC: 5 actions 12 projets. Qualité de vie: 4 actions 16 projets; Territoires: 4 actions 9 projets.

¹¹ Dipartimento della Funzione Pubblica, Programma Cantieri (2006) *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino, maggio.

bonnes pratiques qui font références aux projets, aux actions et initiatives déjà lancées ou en cours de lancement. Le Concours offre trois possibilités de soutien, soit le soutien financier ; la participation à une exposition et à l'atlas des politiques et des projets ; un service d'accompagnement au processus de maturation des idées de projets. Selon les responsables, ces propositions décrivent « une géographie très intéressante de ce qui bouge dans l'aire métropolitaine milanaise et de ce qui contribue à renforcer la qualité de vie »¹².

La forme du concours d'idée a été très utilisée par d'autres « familles » de politiques publiques, les projets intégrés pour le développement.¹³ Ces dispositifs d'animation des territoires et des économies locales ont alimenté de nombreux projets très différents, soutenus par des fonds européens.¹⁴ Une communauté de Montagne (le parc de la Grancia en région Basilicata) a produit une grande représentation de théâtre populaire avec des extraits de film et des effets spéciaux. Le thème central animé par près de 400 volontaires relatait l'histoire des bandits et du brigandage du XIX^e siècle. L'initiative perdure depuis 7 ans avec un extraordinaire succès auprès du public et un résultat discret en terme de retombée économique sur le tourisme.

Toutes ces expériences justifient une certaine précaution pour aborder la question de la méthode et d'organisation de la créativité. En fait, que les villes et les politiques urbaines soient le siège de processus créatif, est un état de fait acceptable, mais le mode et la nature de ceux-ci ne sont pas actuellement consolidés.

Le cas italien peut toutefois aider à vérifier autant la diversité des niveaux de créativité (quartier, commune, métropole, province) que les variétés des processus de production de l'innovation (laboratoire, partenariat, concours...). On peut conclure ainsi que le panorama offre des points de réflexion assez prometteur sur le renouvellement de l'action publique. Toutefois quels sont les aspects communs de ces expériences ?

La première, c'est reconnaître que la créativité existe et qu'il faut, avant tout, la mettre en réseau¹⁵.

La seconde c'est que si l'on n'intervient pas pour changer les modes de faire des institutions et des acteurs sociaux, l'innovation courante sera elle aussi perdue.

Enfin, on peut constater qu'il existe un certain éclectisme des démarches de promotion de la créativité (dans le choix des techniques de participation ; dans la promotion des laboratoires et des offices spécialisés, tel que l'Urban Center ; dans la forme de sélection par le biais de concours et d'animation), cet éclectisme étant acceptable –pour l'instant– à condition que on clarifie le rôle des acteurs impliqués.

¹² A la fin de l'année 2006, la première phase du concours va s'achever. Près de 400 projets seront présentés dont 148 bonnes pratiques, 248 idées de projets, 4 mixtes. Les propositions sont parvenues à la province par les communes, les associations du tiers secteurs, les entreprises, les groupes professionnels, les associations de catégorie et les groupes d'habitants. AaVv., 2006, "Città di città. Un progetto strategico per la regione urbana milanese" a cura del gruppo di lavoro del Diap, coordinatore scientifico A. Balducci, *Territorio*, 37, pp. 87-95

¹³ M. Cremaschi (2003) *Progetti di sviluppo territoriale, Le azioni integrate in Italia e in Europa*, ilSole24ore, Milano.

¹⁴ <http://www.parcostorico.it/index.php?section=1>.

¹⁵ M. Cremaschi (2006), "Scena creativa, bricolage e cantiere: tre immagini (più una) della città contemporanea", in "Progetto-città: la città creativa", a cura di S. Moglie, C. Centanni, *Urbanistica Informazioni*, 206.