

Les défis du déclin démographique et de la croissance métropolitaine

Alain Faure, Natacha Aveline-Dubach, Anne Mevellec, Mario Gauthier

▶ **To cite this version:**

Alain Faure, Natacha Aveline-Dubach, Anne Mevellec, Mario Gauthier. Les défis du déclin démographique et de la croissance métropolitaine : Focale sur des expérimentations territoriales au Japon et au Canada. 2012. halshs-00769224

HAL Id: halshs-00769224

https://shs.hal.science/halshs-00769224

Submitted on 29 Dec 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Etude comparée sur les politiques et pratiques d'aménagement du territoire

DATAR – Livrable n° 2

LES DÉFIS DU DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE ET DE LA CROISSANCE MÉTROPOLITAINE

Focale sur des expérimentations territoriales au Japon et au Canada

Natacha Aveline, Alain Faure, Mario Gauthier & Anne Mévellec

- août 2012 -

LES DÉFIS DU DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE ET DE LA CROISSANCE MÉTROPOLITAINE

Focale sur des expérimentations territoriales au Japon et au Canada

Natacha Aveline, Alain Faure, Mario Gauthier & Anne Mévellec – Août 2012

Sommaire

L'aménagement du territoire à l'épreuve de ses représentations 3

I. RECETTES JAPONAISES 4

Retour sur expériences (Akita, Kytakyushu, Nagasaki, Senboku) 5

Le bien être dans les villages 5
De l'industrie au développement social durable 8
La déclivité revisitée 11
Les unités de voisinage en panne de régulations 12

Les opérateurs ferroviaires pourvoyeurs de modernité 15

Le voisin et la gare, deux figures singulièrement prosaïques 18

II. VISION CANADIENNE 21

Deux métropoles harnachées par leur province (Montréal/Québec, Toronto/Ontario) 21

La 'smart growth' au service du bien-être 26

Un corps de doctrines vertueuses 26
Deux projets à la loupe 28

Les propriétaires, le piéton et la ceinture de verdure 30

III. LEÇONS FRANÇAISES 33

L'espace métropolitain au service du bien-être urbain 33

Les récits pour une autre croissance 35

La politique par la base 37

Annexe 1. Réseaux scientifiques au Canada 39

Acteurs institutionnels 39
Acteurs universitaires 40
Think tanks 41

Annexe 2. Réseaux scientifiques au Japon 43

Etudes urbaines et formations en urbanisme 43
Autres centres de recherche (universitaires et non-universitaires) 46
Recherches sur les villes en rétraction au Japon 47
Travaux sur le déclin urbain (contacts) 48
Travaux sur le déclin urbain (institutions) 49

L'aménagement du territoire à l'épreuve de ses représentations

Cette étude comparée porte sur l'aménagement du territoire, thématique qui possède au Japon une réalité politico-administrative surtout centrée sur les défis de la croissance économique et au Canada une réalité institutionnelle fédérale assez limitée. Le défi analytique est d'autant plus saillant que les enquêtes de terrain que nous avons menées en 2011 sont centrées sur deux objets assez spécialisés : d'un côté la question du déclin démographique dans son traitement par quatre villes japonaises et par les opérateurs ferroviaires, de l'autre les enjeux de planification dans les expertises portées au sein de deux métropoles canadiennes. Pour réduire un peu la difficulté, nous avons cherché à concentrer les analyses sur les façons de concevoir l'aménagement du territoire dans les deux cas. Cette voie permet d'éclairer ce qui nous semble relever de l'impensé sur le cas français : l'esprit d'initiative des réseaux sociaux et des acteurs privés côté japonais, la doctrine spécifiquement métropolitaine de la « croissance intelligente » côté canadien. L'attention et la focale sont donc orientées sur les représentations culturelles en matière d'aménagement du territoire, avec un plan en deux parties.

Au Japon, la tendance lourde du déclin démographique depuis une décennie mobilise une série de « recettes » concrètes dans les quatre régions observées. Ces recettes nous informent sur les différentes façons d'appréhender le problème selon l'histoire et la trajectoire de leurs centres urbains et régionaux. Les résultats permettent notamment d'observer comment différentes catégories d'acteurs et d'opérateurs privés défendent une conception « par le bas » des enjeux d'aménagement. Au fil des six terrains d'études, il nous semble ainsi possible de souligner deux figures, celles du « voisin » et de la « gare », qui cristallisent des façons d'envisager les enjeux de l'aménagement du territoire. Cette conception trace peut-être, pour le cas français, des perspectives inédites en termes de revitalisation et de consolidation des liens sociaux tout en suggérant de nouveaux gisements de croissance.

Au Canada, c'est en analysant l'organisation institutionnelle de deux métropoles et la formation des doctrines sur la « croissance intelligente » et sur le « nouvel urbanisme » portées par les experts du développement urbain que l'on comprend mieux la « vision » de la planification qui structure les politiques provinciales et métropolitaines étudiées. Les initiatives en matière de durabilité et d'aménagement nous informent notamment sur une promotion d'un bien-être urbain soucieux à la fois de concertation avec les usagers et de régulation sur les intérêts fonciers. On verra notamment comment cette singularité planificatrice s'exprime dans la façon dont les experts mettent en récits deux figures (les « propriétaires » et le « piéton ») et un type d'espace (la « ceinture de verdure »).

Enfin, ces coups de projecteur sur les représentations japonaise et canadienne de l'aménagement du territoire nous incitent à tirer dans un troisième temps quelques enseignements prospectifs concernant d'éventuelles « leçons françaises ». L'approche comparée éclaire les spécificités de chaque tradition nationale (voire régionale ou métropolitaine) dans le rapport que les pouvoirs publics entretiennent à l'espace, à la croissance et au politique. On peut évoquer, sur ces trois pans, des pistes concernant d'éventuels transferts de connaissances et d'expertises qui ouvrent des préconisations sur les politiques françaises en matière d'aménagement du territoire.

L'étude est complétée par deux annexes listant les réseaux institutionnels et scientifiques dans ce domaine, la première mentionnant les acteurs et les *think tanks* sur l'aménagement urbain au Canada et la seconde les établissements de recherche sur la ville et le déclin urbain au Japon.

I. RECETTES JAPONAISES

« De la pente des montagnes au coin de quartier, tout est ici habitat. » (p.145)
in Roland Barthes, 1970, *L'empire des signes*, Flammarion Champs, 152 p.

La présente partie est entièrement inspirée du rapport dirigé par Natacha Aveline (Aveline N., 17 novembre 2011, *Les défis aménagistes face au vieillissement de la population au Japon*, Rapport pour la DATAR, 110 p.). L'objectif est triple : opérer un « retour sur expériences » concernant les initiatives menées contre le vieillissement dans quatre villes ou régions (I), détailler la stratégie des opérateurs ferroviaires dans ce domaine (II), et enfin proposer une grille de lecture sur les « recettes japonaises » qui singularisent ces pratiques (III). Ce troisième point débutera par un résumé factuel des enseignements jugés les plus saillants par terrain puis se prolongera par une réflexion plus transversale de l'esthétique spécifiquement japonaise que ces pratiques aménagistes suggèrent autour des figures prégnantes du *voisin* et de la *gare*.

La métaphore des recettes s'entend moins au sens stéréotypé de sa perception occidentale (les clichés sur le savoir-faire culinaire des Japonais pour cuisiner et présenter les plats) qu'à celui développé par Roland Barthes lorsqu'il nous invite, dans sa réflexion sur *L'empire des signes*, à « *apercevoir un paysage que notre parole (celle dont nous sommes propriétaires) ne pouvait à aucun prix ni deviner ni découvrir* » (p. 12). Pour le sémiologue, l'étude du Japon ne délivre aucun message mécaniquement transférable ou transposable sur les pratiques occidentales. Pour être compris, ce pays exige de l'observateur étranger qu'il engage un travail de « mise en écriture » de la façon dont les Japonais donnent du sens à leurs actes, de la façon dont ils affichent des impressions (et non des actes). Dans cette logique, plutôt que de surinterpréter les réussites ou les singularités des pratiques d'aménagement observées au Japon, nous chercherons surtout à décrypter les projets en observant les acteurs à la manière de graphistes remplissant avec agilité et subtilité l'espace des signes. En empruntant cette voie analytique, nous souhaitons ne pas sous estimer le « *séisme qui fait vaciller la connaissance* » pour l'observateur qui cherche à pénétrer les logiques d'acteurs au Japon. A l'image des haïkus, les initiatives sur l'aménagement du territoire semblent condenser une infinité de micro-événements et en même temps, on perçoit une appréhension commune et codifiée de l'espace. Roland Barthes décrit ce rapport à l'espace en le qualifiant d'incentré (parce qu'il n'est jamais aisé d'en hiérarchiser les composantes) et de réversible (parce que quelle que soit la perspective adoptée, on garde l'impression d'une certaine harmonie). Nous verrons plus loin combien la gare ferroviaire japonaise illustre cette spatialité incentrée et réversible qui permet tout à la fois la profusion (d'individus et de demandes), la mise en ordre (de flux et de fonctions) et l'absence (de bornes et de monuments).

Retour sur expériences (Akita, Kytakyushu, Nagasaki, Senboku)

Le mouvement de déclin urbain qui touche le Japon depuis les années 90 rend caduc l'ancien paradigme fondé sur les anticipations d'une croissance urbaine continue et on fera ici l'hypothèse que l'expérience nipponne contemporaine préfigure peut-être une tendance qui pourrait se généraliser dans d'autres territoires. Dans cette perspective, le Japon, qui possède le taux de vieillissement le plus élevé du monde, constitue un laboratoire pour observer les modifications des dynamiques urbaines et s'inspirer des solutions innovantes qui sont mises en œuvre.

Le choix a été fait dans l'étude (Aveline 2011) de ne traiter que des situations où les défis du vieillissement revêtent une dimension particulièrement critique, en distinguant trois grandes catégories de profils de territoires : des territoires ruraux en proie au dépeuplement et au recul de l'agriculture ; d'anciens pôles industriels frappés par le déclin du secteur secondaire ; des villes en périphérie des plus grandes agglomérations – tout particulièrement les villes nouvelles aménagées dans les années 1970 – aujourd'hui confrontées à un phénomène de rétraction urbaine. Dans les deux premiers cas, le déclin urbain résulte des mutations industrielles ayant affecté les économies régionales. Il s'est amorcé dès l'après-guerre dans les zones rurales tandis qu'il n'est apparu qu'à partir des années 1970 au sein pôles industriels. Dans le cas des villes nouvelles, le déclin démographique s'est déclaré au début des années 1990 et il est ne frappe pas également toutes les zones périphériques des agglomérations (et se trouve plus accusé à Osaka qu'à Tokyo, en raison de la moindre diversité du tissu industriel de cette métropole).

Les études de cas ont été menées sur quatre territoires : la préfecture d'Akita, territoire rural situé à 660 km au nord de Tokyo; les villes industrielles de Kitakyushu et Nagasaki (île de Kyushu) à distance respective de 1100 et 1330 km au sud-ouest de Tokyo; la ville nouvelle de Senboku New Town dans la banlieue sud d'Osaka.

Le bien être dans les villages

Parmi les régions rurales qui font face à une décroissance démographique prononcée, le cas de la préfecture d'Akita est caractérisé par le deuxième taux de vieillissement le plus élevé du Japon. Cette préfecture, située au nord de l'île de Honshu et à l'ouest de la région du Tohoku, comprend le massif d'Ou et d'autres régions montagneuses en ne laissant aux zones habitables qu'une portion d'environ un quart de la surface de la préfecture. Située face à la mer du Japon, avec un climat rude en hiver, la préfecture d'Akita est considérée comme une zone à fort enneigement qui rend la vie difficile en hiver. A cela s'ajoute la solitude des personnes âgées dans les régions peu peuplées, le désarroi des agriculteurs face à la politique de mise en jachère des surfaces de riziculture, autant de conditions de vie qui expliquent peut-être que Akita se situe au premier rang national du taux de suicide (33,1/100 000 personnes en 2010). Beaucoup de décès sont également liés au stress et à la dépression, avec une prédominance des cancers (1ère place au palmarès national), des maladies cardiaques (4ème place) et des pathologies cérébro-vasculaires (2ème place).

De 1,35 million d'habitants en 1956, la population est tombée à 1,086 million en 2010, soit une baisse de 20%, et les estimations prévoient 783 000 habitants en 2035. A noter que le chef-lieu de préfecture, la ville d'Akita, enregistre aussi un décroît démographique, tout comme les autres grandes villes de ce territoire. Si le déclin démographique tenait initialement

à un solde migratoire négatif, le solde naturel est devenu lui aussi négatif à partir de 1993. Le déclin touche aussi la population en âge de travailler (60%), proportion qui pourrait passer à 37% en 2035.

Le vieillissement produit des déséquilibres au sein des communautés locales. La situation est particulièrement préoccupante dans les régions rurales. Le nombre de logements vacants ainsi que des terrains résidentiels et agricoles sans propriétaires tendent à augmenter. Il s'ensuit des difficultés à assurer la pérennité des recettes fiscales par le biais de l'impôt foncier. Si dans les communautés locales, la densité de la population s'affaiblit en même temps que progresse le vieillissement, la relation d'entraide établie entre les habitants se trouve fragilisée. C'est sur ce type de relation (de soutien réciproque entre les membres de la communauté) que se fondait jusqu'à présent le travail et la vie quotidienne dans cette communauté. Aujourd'hui, l'équilibre semble rompu. Ce problème est plus inquiétant encore dans les petits hameaux éloignés des zones urbaines ou l'on observe un important vieillissement de la population. La communauté se retrouve face à un danger d'effondrement.

Les causes responsables du dépeuplement des zones habitables sont multiples : les liaisons de transports insuffisantes, des conditions topographiques/géographiques naturelles défavorables, la fragilité des infrastructures de production… Le déclin démographique dans ces collectivités locales exerce une menace sur le maintien des prestations sociales telles que les services médicaux ou éducatifs. Les zones dépourvues de médecins se multiplient. La baisse des effectifs dans les écoles primaires et les collèges pousse les secteurs scolaires à s'unir et fusionner, engendrant des fermetures d'établissements. Les commerces ferment, les réseaux commerciaux locaux déclinent et les personnes âgées se retrouvent tout particulièrement confrontées aux difficultés d'approvisionnement en produits de première nécessité.

C'est dans ce contexte que se situent les initiatives publiques que nous avons étudiées autour d'un « Plan de revitalisation de la zone rurale » élaboré en 2010. Ce dernier se fixe pour objectif d'« *enrayer le déclin de la population* » et à d'« *élargir le filet de sécurité qui protège la sûreté et la tranquillité de la vie quotidienne des habitants* ». Il repose sur cinq éléments : reconstruire les infrastructures industrielles ; créer de nouvelles activités autour de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche ; collaborer avec les habitants de la préfecture pour combattre la baisse de la natalité ; développer la région en tenant compte de la santé des habitants ; renforcer la cohésion sociale au sein des communautés locales. Voici un récapitulatif des cinq stratégies engagées.

- Cinq mesures sur la reconstruction des infrastructures industrielles : le renforcement de l'industrie des composants et des appareils électroniques ; le soutien aux activités des entreprises dans de nouveaux domaines (équipements de transport automobile et fabrication de matériel médical) ; le développement d'une industrie soucieuse de l'environnement (aménagement de villes écologiques) ; la promotion accrue de l'industrie alimentaire ; l'augmentation du nombre de visiteurs dans la préfecture (touristes, voyageurs d'affaires).
- Cinq projets pour créer de nouvelles activités autour de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche : la promotion marketing pour accroître la popularité des produits de la préfecture d'Akita, et recherche de nouveaux marchés ; la mise au point des produits agricoles originaux issus de la préfecture d'Akita ; le développement de nouvelles régions de production agricole ; la promotion de la sylviculture en vue d'une société à faible émission de CO2 ; la promotion de l'agrotourisme.
- Six mesures pour surmonter le problème de la société en voie de dénatalité : le développement d'une campagne de sensibilisation auprès des habitants de la préfecture et la mise en place de « Réunions des citoyens de la préfecture pour la lutte contre la baisse de la natalité » ; l'élargissement des possibilités d'emplois des jeunes diplômés dans la

préfecture ; l'augmentation du nombre d'immigrants venant des autres préfectures ainsi que des habitants qui reviennent s'installer dans la préfecture d'Akita ; l'extension des activités du centre de soutien matrimonial (création d'une agence matrimoniale pour enrayer les flux migratoires des jeunes femmes vers les autres régions du Japon) ; l'aménagement d'un environnement favorable pour élever les enfants (aide aux dépenses éducatives, agrandissement des installations de garde d'enfants, aménagement d'un environnement social qui permet de concilier le travail et l'éducation des jeunes enfants) ; le développement d'une communauté locale permettant de mener une vie plus rassurante et sécurisée.

- Trois projets pour accroître la coopération au sein des communautés locales : le lancement d'une campagne « un rôle par habitant » ; la multiplication des possibilités pour les enfants et les personnes âgées de participer à des activités de collaboration locale ; le développement des activités commerciales en rapport avec ces activités de collaboration au sein de la communauté locale.
- Trois objectifs pour la campagne « Bien-être dans nos villages » menée dans les régions rurales de la préfecture d'Akita : la reconstruction du réseau communautaire d'assistance mutuelle par les habitants des hameaux ruraux ; le développement de projets de collaboration entre le réseau communautaire reconstruit, la préfecture et les municipalités locales ; le soutien aux activités en partenariat public-privé à l'aide d'autres appuis extérieurs (les universités de la préfecture, les associations à but non lucratif situées en milieu urbain).

Cette profusion de projets, de mesures et d'objectifs donne une première indication sur les stratégies publiques déployées pour faire face au défi d'une population en déclin et vieillissante. Nous avons choisi de centrer la focale sur le dernier projet (la campagne « Bien-être dans la région rurale d'Akita ») dans la mesure où ce projet combine bien deux ambitions qui souvent liées dans les projets étudiés : l'assistance mutuelle et le partenariat public-privé. Voici, dans cette perspective, quelques éléments descriptifs et concrets sur le cas de la ville d'Odate. Cette ville de 63 000 habitants en 2005 (contre 73 000 en 1960) est située à l'intérieur des terres, au nord de la préfecture d'Akita. Les mesures prises dans ce programme ont pour ambition de créer de nouvelles opportunités d'emploi, de préserver les liaisons de transport existantes (services de bus notamment) ou de développer des transports alternatifs, et de remobiliser les terres agricoles et les bâtiments scolaires en friche. Trois projets, qui illustrent la démarche et l'état d'esprit de cette campagne, ont été particulièrement étudiés.

Le premier nommé « magasin de la mère joyeuse » concerne des femmes d'agriculteurs de la ville d'Odate qui se sont organisées pour œuvrer à l'amélioration de la vie rurale. Un kiosque de la ferme (un point de vente où les agriculteurs apportent leurs produits qui seront vendus directement aux consommateurs) a été lancé et le « magasin de la mère joyeuse » est le fruit de ce mouvement. Cette surface de vente de 450 mètres carrés repose sur un système est simple : les agricultrices membres du groupe commercialisent leurs produits fermiers en les disposant sur un emplacement du magasin et elles reversent 12% de leur chiffre d'affaires au magasin en guise de loyer. A l'intérieur du magasin, près des rayons de vente, un restaurant propose des dégustations de ces produits du terroir où les clients peuvent goûter aux nouilles de fabrication artisanale et déguster de la crème glacée. Un programme d'agro-tourisme accompagne la démarche avec des initiations (récolte, fabrication) qui accueille 2 500 personnes chaque année. La gestion du point de vente directe est financée par les revenus des loyers, les ventes du restaurant, les revenus des programmes d'expérience agricole, et fonctionne sans subventions publiques.

Le deuxième projet porte sur la transformation d'un bâtiment d'une école fermée en une usine de fabrication de jambon cru. La municipalité a offert des conditions avantageuses pour l'utilisation de ces locaux à condition que l'entreprise privilégie les embauches locales.

Dix résidents du district de Yamada travaillent dans cette petite usine. La conservation et la réhabilitation des bâtiments des écoles primaires sont devenues la pierre angulaire de la solidarité entre les habitants du district.

Le troisième projet nommé « Village des champignons » implique un tiers des 61 fermes situées dans le district de Yamada. Le projet permet aux villes et aux villages d'entrer en relation, notamment grâce au « système de propriété du bois brut destiné à la culture des champignons ». Le consommateur citadin achète auprès des vendeurs un bois brut où sont semés les spores des champignons qui seront cultivés par la suite sur place. Le projet est subventionné par la préfecture d'Akita, avec un soutien du Centre Technologique Forestier de la préfecture d'Akita. Les légumes, les plantes sauvages comestibles, le riz et les légumes saumurés produits dans le district sont placés dans les camionnettes agricoles puis vendus directement aux consommateurs dans les cours des écoles désaffectées. A chacune de ces occasions, vingt à trente camionnettes s'alignent pour accueillir environ 600 acheteurs. En outre, les spécialités agricoles ont commencé à être commercialisées à l'échelle nationale sous le nom de marque «Yamada» via des méthodes de vente par correspondance.

Le quatrième projet, situé sur la commune de Gojoume (à 30 km d'Akita) concerne le restaurant fermier « La forêt des courants limpides » et l'établissement hôtelier « Bonjouan ». Dans cette région où l'importance des chutes de neige en hiver constitue un danger pour les écoliers, les bâtiments d'une école primaire et d'un collège aujourd'hui fermés accueillent un restaurant fermier géré par des agriculteurs et d'anciens enseignants. Les meubles du restaurant sont de facture locale, fabriqués avec le bois de cèdre des forêts voisines. Tous les plats du menu sont élaborés avec les légumes et les plantes sauvages de saison produits dans le district de Sugisawa. Les cuisinières et les serveuses sont des femmes d'agriculteurs. Le restaurant vend des légumes frais et saumurés produits localement et que l'on peut offrir en cadeau, dans un état d'esprit résolument tourné vers l'agrotourisme.

Le cinquième projet enfin concerne la transformation des locaux d'une école fermée en un lieu d'échange urbano-rural. Il s'agit de bâtiments reconvertis en centre d'échange (le Yuaikan) conçu comme un lieu de rencontre d'une part entre les résidents du district de Sugisawa mais aussi avec les visiteurs citadins. Le Yuaikan dispose de nombreux programmes orientés autour du tourisme vert et attire des visiteurs venus des centres urbains avec des initiations à la randonnée pédestre, des cours de jardinage et des cours de photographie. Tous ces programmes ont été élaborés dans l'espoir que les citadins, en visite dans le district de Sugisawa puissent profiter pleinement de la nature et du patrimoine culturel. C'est aussi une occasion pour les agriculteurs de Sugisawa d'arborer leur fierté de continuer leurs activités forestières et de vivre dans ce district situé en zone montagneuse.

De l'industrie au développement social durable

Les projections démographiques calculées pour la ville de Kitakyushu (974 000 habitants en 2011) envisagent une chute de 22,2% d'ici 2030, soit une diminution plus de deux fois plus rapide que la moyenne nationale. Le développement de la ville commence dans les années 1890 en raison de sa proximité avec la zone minière du Chikuho et du port de Moji en contact avec l'île de Honshu et avec le continent (à une époque où la voie maritime jouait un rôle central dans les transports). L'établissement de la Société nationale de sidérurgie de Yawata (en 1901) permettra aux aciéries de devenir un site leader de l'industrie japonaise (la réussite fut telle que les chants officiels de certaines écoles primaires allaient jusqu'à louer « *les usines d'où s'élève une fumée aux sept couleurs de l'arc-en-ciel* »). Les années 1960 sont

marquées par de graves problèmes de pollution, la baie de Dokai, qui baigne la zone industrielle, se transformant en une « mer morte » où les hélices des bateaux « fondaient » et où « même les colibacilles mouraient ». C'est à peu près à cette époque que la ville est créée avec la fusion de cinq communes. La réponse des entreprises aux problèmes de pollution est rapide, avec des accords pour la prévention à partir de 1969, un Décret en 1970 et une action conjointe de l'industrie et de l'administration. Si bien que le contrôle de la pollution à Kitakyushu a souvent été remarqué sur la scène internationale (notamment deux prix des Nations Unies pour l'Environnement en 1991 et en 1992).

Quand dans les années 1960, le pétrole vient remplacer le charbon comme source d'énergie, la part du transport maritime diminue et la position de Kitakyushu connait un certain déclin en même temps que l'augmentation de la productivité suscite une baisse rapide des embauches. La ville, qui avait enflé (jusqu'à dépasser le million d'habitants) voit alors naître un surplus important de population. Bien qu'elle s'affirme comme un modèle dans la gestion de la pollution industrielle, elle entre dans une période de crise économique structurelle et de vieillissement de sa population (la génération du *baby boom* passe d'un bloc dans la catégorie des personnes du troisième âge). Malgré tout, Kitakyushu parvient à résister aux vents contraires de la mondialisation, sans renoncer à son activité manufacturière, et elle continue à attirer, grâce à son dynamisme, les activités industrielles. Pour enrayer la réduction des activités ferroviaires et portuaires, elle profite des liens forts avec le pouvoir central dont elle a toujours bénéficié depuis l'installation de Société nationale de sidérurgie à Yawata et elle parvient à mobiliser des investissements publics de grande ampleur en faveur du port et de l'aéroport.

En 1987, un nouveau maire est élu sur la base d'un programme prônant la « renaissance », qu'il traduit l'année suivante par un « Plan de Renaissance » avec un important programme de rénovation urbaine. Les maîtres mots sont alors « renouvellement » et « industrie » en ciblant deux activités pourvoyeuses d'emplois en particulier : le « tourisme » et l'« environnement ». Cette orientation se traduit par deux projets sur « l'industrie touristique » (*Port de Moji rétrospective* et *Space World*), le premier permettant la création d'un itinéraire touristique piéton à succès (3 millions de visiteurs par an et plus de 1 000 emplois supplémentaires pour canaliser cette destination touristique et hôtelière), le second transformant l'ancien site des aciéries en parc d'attraction sur le thème de l'espace (2 millions de visiteurs par an).

Parallèlement au tourisme, Kitakyushu développe une « industrie environnementale » en gérant les déchets produits par l'industrie manufacturière pour les transformer en ressources et pour promouvoir une industrie « zéro émission » de déchets. C'est le début d'un ambitieux projet d'*eco-city* reposant sur trois points : l'invention de nouvelles technologies de recyclage dans des centres de recherche dédiés, leur test par des expérimentations et leur valorisation industrielle. En 2011, la ville possède 19 laboratoires accueillis par le Centre de recherches appliquées et 29 lieux d'expérimentation (sur les bouteilles en plastique, les voitures, les appareils électroménagers…). Grâce à une culture de la coopération née de la « cité du fer », le projet d'*eco-city* s'appuie ainsi sur un réseau constitué à la fois de l'industrie, de la recherche, des citoyens et de l'administration, et il peut donner naissance à une industrie environnementale durable.

Comme la population âgée de Kitakyushu ne cesse d'augmenter en chiffre absolu, et ce même après que soit engagé le décroît démographique des années 1980, le financement de la protection sociale des personnes âgées est mis en difficulté. Kitakyushu adopte alors un « Plan global de mesures pour une société vieillissante » et travaille à l'établissement d'un réseau de services sociaux locaux autour de deux dispositifs : la centralisation de

l'administration des services aux personnes âgées en un même guichet et l'établissement d'un réseau citoyen d'entraide à l'échelle de la communauté restreinte à l'échelle des écoles primaires. Ces deux initiatives partent du constat que les réseaux d'entraide ont beaucoup perdu de leur efficience en milieu urbain depuis la fin de la guerre. Le réseau de protection sociale locale est réorganisé selon une structure prenant en compte les trois dimensions de la ville, des 7 arrondissements et des 137 secteurs scolaires. Le dispositif adopte la formule « Résoudre les problèmes locaux localement » en sollicitant la gestion autonome des habitants avec des associations bénévoles (par exemple l'association *Health Mate* regroupant des femmes cherchant à améliorer l'alimentation).

On a pu dire de ces mesures pour une société vieillissante mises en place en faisant fonctionner les communautés locales qu'elles formaient « la méthode Kitakyushu » : une société où il était possible aux personnes âgées de vivre en toute quiétude, sans augmentation notable des coûts. Pourtant, de 2005 à 2007, la ville connait quatre cas successifs de personnes s'étant données la mort, ou étant mortes de faim, faute de ne pouvoir percevoir d'aides sociales ou de pouvoir continuer à les percevoir. Les médias s'emparent de ces affaires en pointant « les ombres de la méthode Kitakyushu ». Le bilan de ce programme précurseur expérimenté dans la gestion des services sociaux semble suggérer la difficulté à appliquer dans une société urbaine les dispositifs utilisés en milieu rural. Dans la société villageoise en effet, personne ne peut subsister sans être intégré à la communauté : qu'on le veuille ou non, on est toujours au courant de ce qui arrive aux voisins. À l'inverse, en ville, il n'est pas rare que les seuls contacts avec les voisins soient de rapides salutations, sans plus d'investissement, voire même que les contacts soient absolument inexistants. Le « Plan de protection sociale locale de la ville de Kitakyushu 2011-2020 » prend en compte cette réflexion en s'intéressant à la sphère locale des voisins immédiats et des groupements des voisins (coopératives, assemblées de quartier…). Kitakyushu travaille aussi à l'établissement d'un réseau de protection sociale locale mobilisant des communautés de nature effectivement urbaine.

Enfin, la ville engage des actions depuis une dizaine d'années concernant la qualité de vie au quotidien de la population de plus en plus vieillissante. L'idée est de construire des « lieux de résidence centres-villes » compacts offrant toutes les facilités pour faire les courses quotidiennes et accéder aux centres de soin facilement. L'industrie a souvent repoussé les quartiers résidentiels sur des zones à forte déclivité, et avec le renouvellement des équipements industriels, un grand nombre de friches est apparu dans la ville. Des opérations ont été menées dans différents quartiers pour construire de nouveaux quartiers résidentiels (Takami, Yawata-Higashida et le *Space World)* et pour imaginer des résidences basse consommation (Yawata-Higashida a ainsi été désignée ville environnementale modèle par le ministère en charge des Affaires publiques). Une communauté intelligente (*smart community*) se met en place, usant de toutes sortes de dispositifs, à commencer par des « bureaux intelligents » possédant des régulateurs électriques pouvant gérer les besoins énergétiques, puis des infrastructures de réseaux d'information interactifs reliant habitations, hôpitaux et commerces. Par ailleurs, on expérimente en dehors de cette zone, à Jono, un quartier « zéro carbone » (où la Nippon Steel mobilise un ancien site lié à la sidérurgie pour développer de nouvelles technologies environnementales).

Tout en poursuivant l'amélioration des technologies applicables à une société vieillissante, la nouvelle étape engagée aujourd'hui semble être celle d'une gestion locale (*area management*) de la ville qui s'appuierait sur le savoir-faire acquis lors de la gestion des lignes de production de l'industrie pour combiner de nombreuses technologies de pointe. Avec le concours de certaines municipalités, l'industrie expérimente donc localement des équipements et des produits qui sont ciblés sur la population des personnes âgées.

La déclivité revisitée

La troisième étude porte sur Nagasaki (à 200 km au sud-ouest de Kitakyushu), ville de 446 000 habitants qui a également connu un important développement industriel lié à ses activités porturaires. Tout comme sa voisine, elle est confrontée à un phénomène de vieillissement rapide, dont les effets sont exacerbés par sa topographie très accidentée. Plus des deux-tiers de son territoire municipal sont en effet constitués de *shamenchi* (terrains en pente) d'une déclivité supérieure à 5%, et près de la moitié (43%) ont une pente de plus de 10%. La motorisation a poussé les jeunes ménages à s'installer dans des zones pavillonnaires aménagées en grande banlieue sur des terrains plats. Il ne reste donc dans les secteurs péri-centraux à forte déclivité qu'une population de personnes âgées. Les *shamenchi* ont connu une urbanisation incontrôlée suite à l'explosion atomique du 9 août 1945, et sont recouverts d'un habitat très dense et désordonné où la population a vieilli sur place. Peu accessibles et menaçants pour la sécurité publique – tant par l'obsolescence des constructions que des risques liés aux saisons des pluies – ils sont devenus un enjeu majeur des politiques de renouvellement urbain. Ainsi, la municipalité de Nagasaki mène depuis une dizaine d'années des actions spécifiques dans ce domaine. Pour y modérer les effets du vieillissement, elle avait dans un premier temps songé à reloger les habitants âgés dans des quartiers plus accessibles, mais ce projet n'avait pas suscité l'enthousiasme des populations concernées. Une autre solution avait été d'attirer des personnes plus jeunes sur les pentes. Or, en dépit de l'indéniable qualité paysagère des *shamenchi* – végétation à l'état naturel, cheminements vernaculaires, magnifiques panoramas –, ces secteurs pâtissent d'une mauvaise image.

Des mesures ont été engagées dans quatre directions. La municipalité a désigné en 1992 des périmètres de renouvellement urbain pour desserrer le tissu très dense des *shamenchi* en aménageant des parcs et en élargissant les voies pour donner accès aux véhicules de secours. Des actions de prévention ont été menées contre le délabrement des constructions (en détruisant progressivement les maisons vides pour éviter les accidents et améliorer leur accessibilité, en facilitant la succession ou le don à la ville pour les maisons vacantes avec même une aide importante à la démolition). S'ensuit un problème (non résolu pour l'instant) de traitement des terrains en friche, en rupture avec le continuum végétal (jardins ou potagers attenant aux maisons, herbes folles dans les interstices) et sous la forme de « dents creuses » dans le paysage urbain.

Les services municipaux prennent en charge depuis quelques années la réalisation d'équipements destinés à accroître la mobilité des personnes âgées dans les *shamenchi*. Trois expérimentations peuvent être mentionnées : la construction d'un ascenseur à trajectoire diagonale (le premier ascenseur-funiculaire construit au Japon) ; l'implantation de monorails sur les pentes de trois sites ; la construction d'un immeuble résidentiel collectif pour loger provisoirement les gens délogés dans les sites d'intervention urbaine. A ces équipements viennent s'ajouter des services complémentaires de transport organisés par la municipalité. Des mini-bus circulent dans les pentes sur un trajet fixe avec des horaires réguliers. Plus original, un service de portage à dos d'homme dans les escaliers est assuré et les résidents âgés des *shamenchi* ont droit à 8 trajets aller-retour par mois pour la modique somme de 100 yen (1 euro). Là encore, il s'agit d'un service privé assuré par les compagnies de taxi -le port sur le dos n'étant souvent que la première étape d'un trajet multimodal-, subventionné par la municipalité. Enfin, un autre service de la municipalité assure le ramassage gratuit des ordures à domicile auprès des personnes à mobilité réduite, tandis que les commerçants assurent des services gratuits de livraison à domicile pour les personnes âgées résidant en amont sur les pentes.

Parallèlement à la municipalité, la société civile se mobilise pour améliorer les conditions de vie dans les *shamenchi*. Toutefois, ces initiatives ne s'adressent pas exclusivement aux personnes âgées vivant dans les secteurs en pente mais embrassent plus largement la cause du handicap dans l'ensemble de l'espace urbain. Trois réseaux associatifs, en particulier, ont contribué à améliorer sensiblement les conditions de vie dans les *shamenchi.* Le premier provient de l'association « Shamenchi kenkyukai » (littéralement : « groupe de recherches sur les pentes »), créée par un médecin du nom qui avait constaté que les patients issus des *shamenchi* parvenaient à l'hôpital avec un retard souvent fatal et qui s'est efforcé de mettre en réseau le plus grand nombre d'acteurs susceptibles de raccourcir le temps de réponse face à une urgence médicale. Ces réseaux ont ensuite bourgeonné vers d'autres objectifs comme entretenir la santé des personnes à mobilité réduite, développer des engins facilitant la vie quotidienne dans les pentes et assurer la prise en charge des soins médicaux à domicile dans les *shamenchi*. Le deuxième réseau provient des efforts d'un enseignant en ingénierie de l'université de Nagasaki qui a créé une association à sa retraite (en lien avec un réseau réunissant des ingénieurs retraités du grand groupe industriel) pour se rendre utile à la société, notamment sur les conditions de vie des personnes âgées et des handicapés. Le réseau a développé des prototypes de machines (en interaction avec des étudiants) pour faciliter l'accès aux logements dans les pentes. Le troisième réseau, nommé « Soins à domicile à Nagasaki, Docteur Net » a créé un service d'urgence pour soigner les gens à domicile et ainsi répondre aux besoins croissants dans les *shamenchi* en particulier mais également dans les autres zones de l'agglomération. Des négociations avec la Sécurité Sociale ont permis la création d'une tarification attractive pour les soins à domicile (cas unique au Japon). Le projet favorise le soin des gens le plus longtemps possible à domicile, rencontrant un vif succès auprès des populations concernées. Lorsque des patients hospitalisés souhaitent que les soins soient poursuivis à domicile, le réseau « Dr Net » prend en charge leur demande en s'efforçant de leur fournir des services équivalents à ceux des hôpitaux. Ils travaillent alors en étroite collaboration avec le personnel soignant et avec des partenaires comme des ophtalmologues, des dermatologues et des chirurgiens plastique. En introduisant une relation horizontale entre les diverses compétences, ce réseau bouscule les hiérarchies traditionnelles entre médecins, infirmières et auxiliaires de soins, et favorise les interactions entre personnel soignant et administratif. Son organisation « horizontale », bouscule les hiérarchies traditionnelles au sein du personnel médical, décloisonne les spécialités médicales ainsi que les diverses composantes des services hospitaliers.

Les unités de voisinage en panne de régulations

L'insuffisance de logements dans l'après-guerre a entrainé le gouvernement japonais à créer des villes nouvelles sur 2000 sites. Nous avons mené une enquête sur l'une d'entre elles, Senboku New Town, située à 25 km d'Osaka et qui figure parmi les villes nouvelles les plus peuplées du Japon (180 000 habitants). Le projet de la ville nouvelle était d'améliorer le cadre de vie des ménages du bassin d'emplois d'Osaka, où se concentrait la population de la région. Outre les ménages effectuant des migrations pendulaires dans le centre d'Osaka, la ville nouvelle devait accueillir ceux qui travaillaient dans la zone industrielle du littoral de Sakai Senboku, fournir des logements de fonction (*shataku*) et des dortoirs pour les jeunes ouvriers issus des zones rurales (« Young town »). Ce projet a requis une forte volonté aménagiste de la part de l'Etat, placé devant l'obligation de consacrer des moyens importants pour les acquisitions foncières. La ville nouvelle offrait alors un cadre de vie très supérieur à celui de la zone urbaine existante, tant en en terme d'infrastructures routières que d'abondance des

espaces verts. Aujourd'hui, elle possède aujourd'hui une grande diversité d'habitat, en taille et en prestations, avec un clivage entre l'est et le sud de la ville (de grands ensembles locatifs sociaux construits à la fin des années 1960 d'un côté, des propriétaires de logements collectifs ou individuels construits à partir de la seconde moitié des années 1970 de l'autre).

La ville a été divisée en seize « unités de voisinage », selon un découpage basé sur la théorie de l'urbaniste américain Clarence Arthur Perry (l'aménagement avec des entités urbaines s'ancrant sur les écoles primaires, organisées autour d'unités de voisinage dotés d'équipements publics, de salles de réunion, de bureaux de poste, de commerces et d'équipements de protection sociale). Les unités de voisinage sont en outre reliées entre elles par un réseau de chemins verts piétonniers unissant trois districts, avec une séparation complète entre voies piétonnes et automobiles. La motorisation des années 1970 a entravé le développement des « unités de voisinage » qui devaient structurer la ville nouvelle. Pénalisés par leur mauvaise accessibilité aux principaux axes de transport routier, ces noyaux urbains ont souffert d'une insuffisance d'emplacements de parkings ayant entravé le développement des activités commerciales. De même, le réseau piétonnier de chemins verts supposé jouer le rôle d'un oasis de verdure s'avère dangereux la nuit. Quant aux espaces naturels de collines que l'on est parvenu à préserver, ils constituent aujourd'hui un obstacle à la mobilité des personnes âgées, allant jusqu'à menacer leur autonomie.

Face à ces problèmes, les pouvoirs publics ont été tenus d'améliorer les équipements publics mais ces mesures ont été insuffisantes pour faire face aux profonds changements de l'environnement résidentiel de la ville nouvelle. Cela a un impact sur la demande de logement, Senboku pâtissant de l'image d'une *Old Town* (logements et équipements frappés d'obsolescence et vacance des zones commerciales).

Au cours de la période 1997-2007, la construction neuve n'a cessé de se poursuivre mais la construction de logements locatifs sociaux a considérablement chuté au profit de logements collectifs en accession à la propriété. L'évolution démographique comparée dans les trois districts montre des situations assez contrastées, avec logiquement un déclin important dans les quartiers d'habitat locatif social et une expansion dans les quartiers de résidences collectives. .

Suivant les initiatives prises à Senri New Town, la ville de Sakai a lancé un « Plan de revitalisation de Senboku » en 2010 pour soutenir l'accès des zones résidentielles à toutes les classes d'âges. Dans cette optique, trois priorités ont été définies : diversifier les classes d'âges, se rapprocher de la nature et renforcer les liens communautaires. Une structure de coopération a été mise en place avec les collectivités locales qui a débouché en 2011 sur un projet de renouvellement urbain aux abords de la gare principale. Ce projet prévoit notamment de revitaliser le centre commercial (de *Town Center* en *Life Town Center*) avec une structure de gestion des espaces regroupant les commerçants, les résidents, la société civile pour dialoguer avec les collectivités locales (villes d'Osaka et de Sakai) et les bailleurs sociaux. En parallèle, des projets-modèles sont menés sur d'anciens sites d'écoles primaires qui s'inspirent des *ecomodel-towns* (priorités environnementales et services aux générations futures). Le plan de 2011 prévoit aussi la revalorisation des grands ensembles locatifs sociaux sur 10 ans avec la création de nouvelles fonctions et la réduction du nombre de logements dans les grands ensembles. En parallèle, la ville de Sakai mène une action envers les jeunes ménages qui s'installent dans le parc locatif privé en attribuant une allocation mensuelle (l'allocation d'une aide au logement par une collectivité publique est une initiative peu courante au Japon).

Il faut noter que la société civile semble faire preuve d'une forte mobilisation dans ce contexte. Elle exerce en particulier son action dans les unités de voisinage qui cristallisent les pathologies caractéristiques des villes nouvelles (vieillissement, déclin démographique, caractère concentrationnaire des grands ensembles). Les espaces commerciaux et les maisons vacantes sont revalorisés au profit de « restaurants communautaires » et de logements aux normes *barrier-free*[1]. Ainsi, on observe que depuis 2010 une grande diversité d'acteurs (résidents des périmètres concernés, collectivités locales, NPO (*Non Profit Organisation* – association à but non lucratif), acteurs sociaux et laboratoires universitaires) coopèrent pour mener des opérations pilotes. Comme ces projets entrent dans le cadre de la politique de sécurisation des logements pour les personnes âgées du ministère du Territoire et des Transports, ils bénéficient de subventions de l'Etat. En outre, la ville de Sakai attribue des aides pour la construction et la gestion des projets aux entreprises œuvrant pour l'amélioration des services aux résidents locaux (services facilitant la vie quotidienne et les interactions) dans les unités de voisinage. Cependant, les soutiens financiers à la poursuite de ces projets sont pour l'instant quasiment inexistants.

L'aménagement urbain bute ici sur les conditions de régulation dans la production des logements. Les règles d'urbanisme et de construction n'exercent pas un contrôle suffisant sur l'occupation des sols et sur la densité du bâti pour freiner la poursuite de la construction hors ville nouvelle. On a beau détruire des quartiers de grands ensembles pour moduler mieux la densité et améliorer les traitements paysagers, cela ne permet aucun contrôle à l'échelle de la ville nouvelle, de sorte que la construction reste dictée par les logiques du marché du logement. La programmation initiale de la ville nouvelle en offre de logements avait été planifiée par l'aménageur (la préfecture d'Osaka) en partenariat avec les constructeurs de logements. Dans le cas du renouvellement urbain, il en va différemment : non seulement les opérateurs se sont multipliés, mais il n'y a plus de coordinateur.

La ville nouvelle a été conçue à l'origine comme bassin résidentiel pour le développement industriel du sud d'Osaka et elle a bénéficié de la construction de l'aéroport du Kansai et de l'aménagement de voies express qui ont favorisé son désenclavement. Elle doit aujourd'hui valoriser ce potentiel en menant son processus de renouvellement urbain en cohérence avec le développement territorial. Dans cette perspective, le défi consiste à faire la mutation pour passer de cité-dortoir à une véritable entité urbaine polyfonctionnelle, avec des services aux résidents, l'entretien des espaces résidentiels, le renforcement des prestations sociales indispensables aux besoins quotidiens et le développement des emplois locaux… Cet apport de nouvelles fonctionnalités doit être accompagné d'un dispositif mobilisant les ressources et acteurs locaux (résidents inclus), amenés à jouer le rôle de catalyseurs dans le processus de revitalisation. On peut faire l'hypothèse que Senboku pourrait véritablement changer de visage avec le développement d'activités innovantes comme les *community cafés* (en plein boom), l'industrialisation de l'agriculture urbaine (allant au-delà du jardinage), les activités artistiques dans les grand ensembles, la rénovation des logements existants, la conception de logements en cohabitation, la création de services d'entraide entre résidents, le traitement des espaces verts dans les grands ensembles, une diversité de services de support quotidiens aux habitants… Vaste défi.

[1] Normes visant à concevoir des aménagements accessibles à tous en matière de sécurité et de confort, et tout spécialement en direction des personnes âgées et des personnes handicapées dans les domaines du transport et de l'accessibilité.

Les opérateurs ferroviaires pourvoyeurs de modernité

La seconde focale que nous avons adoptée pour étudier les pratiques d'aménagement du territoire au Japon s'est concentrée sur le transport ferroviaire dans la mesure où ce secteur occupe encore une place prépondérante dans le transport urbain des plus grandes villes. Cette place exceptionnelle tient au rôle historique des compagnies ferroviaires privées (dénommées *ôtemintetsu*) en tant que pourvoyeurs du transport de banlieue qui ont structuré les périphéries urbaines par la diversité des services offerts aux résidents. La résilience du rail s'explique également par la privatisation de la compagnie ferroviaire nationale en 1987 (la JR, *Japan Railways*), privatisation qui s'est traduite par l'émergence de grands groupes ferroviaires régionaux privés ayant imité en tous points les compagnies privées « pures » dans leurs stratégies de diversification. Or quelle que soit leur origine, ces groupes sont désormais tous confrontés au problème du vieillissement et s'efforcent de s'y adapter, voire d'en tirer parti par la commercialisation de nouveaux services. Les enquêtes ont été menées dans les régions de Tokyo et d'Osaka sur deux objectifs : prendre la mesure de l'étendue des services extra-ferroviaires des deux catégories de groupes ferroviaires privés et examiner les stratégies que ces groupes mettent en œuvre face au vieillissement.

Le Japon compte au total près de 200 opérateurs ferroviaires, exploitant plus de 27 000 kilomètres de lignes. Parmi ceux-ci figurent 127 compagnies régionales (souvent des sociétés à capital mixte) opérant pour l'essentiel hors des grandes zones urbaines, 12 compagnies municipales de métro (entreprises publiques auxquelles s'ajoute la régie Eidan de Tokyo, majoritairement privée) ainsi qu'une quarantaine d'exploitants de petites lignes urbaines (tramway, monorail, funiculaires) souvent à capital mixte. A Tokyo et Osaka, les divers réseaux ferrés sont remarquablement bien coordonnés afin de minimiser les ruptures de charge et faciliter la tarification du transport. Le système japonais est caractérisé par l'émergence du concept de « compagnie ferroviaire privée généraliste » : des groupes (*ôtemintetsu*) qui se diversifient avec des revenus complémentaires à leurs recettes d'exploitation ferroviaire (« gestion privée généraliste ») dans les gares et leurs abords (construction de grands magasins, aménagements de zones résidentielles et de loisirs) puis sur tout l'archipel. Cette diversification a privilégié quatre grands secteurs d'activité : le transport non ferroviaire (services de bus, de car interurbain et de taxi, location de véhicules, déménagement), la distribution à toutes les échelles (du prestigieux grand magasin de gare centrale au *convenience store* en passant par les grands supermarchés et les boutiques spécialisées), l'immobilier (aménagement de zones résidentielles, construction d'immeubles de bureaux…) et le loisir (aménagement de complexes touristiques et de parcs d'attraction, construction d'équipements sportifs et exploitation de chaînes hôtelières). Si bien qu'aujourd'hui, la part du transport ne représente plus que 20 à 40% du chiffre d'affaires consolidé des groupes *ôtemintetsu*, réduisant le transport ferroviaire à la portion congrue (7% pour Tokyu, groupe le plus diversifié). C'est la distribution qui détient la part du lion (de 30 à 45% des revenus), suivie par l'immobilier et les loisirs, pourvoyant chacun à 10-20% du chiffre d'affaires. Si l'activité immobilière tend à s'appuyer sur les réseaux de chemin de fer (aménagement de zones résidentielles et exploitation d'immeubles de bureaux ou de galeries commerciales), le loisir intervient plutôt en bout de ligne, sous la forme de grands complexes associant activités récréatives et sportives dans un environnement montagneux (pied du Mont Fuji, Karuizawa, Nikko...) ou balnéaire. La quasi-totalité des groupes *ôtemintetsu* sont concentrés dans les trois grandes agglomérations métropolitaines, à raison de huit à Tokyo, quatre à Osaka et un à Nagoya.

La privatisation de la compagnie publique JNR en six compagnies régionales en 1987 s'est immédiatement suivie, pour ces dernières, d'une orientation sur la voie de la diversification extra-ferroviaire tracée avec succès depuis près d'un siècle par les groupes *ôtemintetsu*. Seule nuance : elles vont davantage s'appuyer sur leurs gares et limiter l'exploitation de leurs surfaces de distribution. Pour comprendre cette stratégie d'ancrage de la diversification des compagnies JR sur leurs gares, il convient de rappeler que ces équipements tiennent au Japon un rôle proche de celui du noyau médiéval dans nos cités. Autrement dit, la gare est un haut lieu de centralité urbaine, ce qui explique d'ailleurs que la structure de Tokyo soit polycentrique, structurée par la ceinture ferroviaire JR-Yamanote et les grandes gares qui s'y inscrivent. La gare présente ici un formidable potentiel de diversification, et ce tout particulièrement dans les secteurs de la distribution, de l'immobilier et de l'hôtellerie (les groupes *ôtemintetsu* l'avaient bien compris, puisque ce sont leurs équipements dans ces secteurs qui sont à l'origine du rôle structurant de la gare dans la morphologie urbaine). La grande spécialité des compagnies JR reste l'exploitation de galeries commerciales dans leurs gares, qui ne relève pas de la distribution mais de l'immobilier (selon les estimations de la JR, le chiffre d'affaires d'un commerce passe du simple au double s'il s'implante à l'intérieur de l'une de ses gares). Ces galeries commerciales sont pour la JR ce que sont les grands magasins pour les *ôtemintetsu* : elles forgent l'image de la gare et, par là même, celle du groupe ferroviaire. La concentration d'activités sur les gares s'explique également par le nombre très élevé de stations que les compagnies JR détiennent sur leurs vastes territoires. Contrairement aux groupes *ôtemintetsu* qui assurent principalement le trafic de banlieue, les compagnies JR exploitent d'importants réseaux interurbains (dont les lignes de Shinkansen), formant l'ossature des systèmes de transports intra-urbains.

Ces opérateurs privés considèrent qu'ils sont au service de la collectivité. Historiquement, leur activité de base sur le transport de banlieue relevait de tarifs sévèrement contrôlés par l'Etat et ils se sont transformés après la guerre en conglomérats aux activités banalisées, développées parfois à grande distance de leurs réseaux. Les compagnies JR privatisées en 1987 ont maintenu leurs liens privilégiés avec les collectivités locales dans leurs aires d'intervention mais elles ont aussi cherché à faire converger autant que possible service marchand et utilité publique. Ainsi, en rénovant systématiquement les grandes stations des villes régionales, ces compagnies sont apparues comme des pourvoyeurs de modernité. Les espaces commerciaux des *shopping centers* de leurs immeubles-gares ont été mis aux normes de ceux des grandes villes par l'apport de boutiques franchisées, en particulier occidentales. Cette tendance est particulièrement manifeste dans les villes éloignées des grands centres urbains.

C'est dans ce contexte que le vieillissement de la population bouleverse les logiques de profit mutuel qui prévalaient jusque là dans les stratégies de développement des groupes ferroviaires privés. Il amène les deux catégories d'opérateurs à s'investir davantage dans la fourniture de services d'utilité publique pour conserver leur image de « développeur régional » et se diversifier dans de nouveaux secteurs. Cela les pousse également à accroître la coordination avec les collectivités publiques, dont ils devraient dépendre plus fortement à l'avenir pour préserver leur cœur de métier, support incontournable de leurs activités extra-ferroviaires. Le vieillissement induit une baisse structurelle du trafic de voyageurs, il diminue l'assiette territoriale du service de transport et il oblige les transporteurs à adapter leurs gares aux besoins particuliers des seniors. Pour relever le défi, les compagnies cherchent à enrayer autant que possible la diminution du nombre des voyageurs, notamment ceux qui résident sur leur *ensen* (l'aire géographique couverte leur réseau) et qui consomment quotidiennement leurs divers services. Aussi les groupes poursuivent tous une même stratégie sur quatre objectifs:

- améliorer les conditions de transport en uniformisant le système de paiement sur l'ensemble des réseaux à l'échelle des agglomérations, en améliorant les réseaux existants, en mettant les stations aux normes *barrier free*
- mettre en valeur leur *ensen* pour conserver et attirer les résidents (implantation d'établissements de soins, opérations de renouvellement urbain dans les zones résidentielles sur la construction d'immeubles grâce à la déréglementation des règles de volumétrie, développement du tourisme le long des lignes
- maximiser la rente foncière sur les sites centraux au détriment des périphéries urbaines en privilégiant la fourniture de services plutôt que de biens matériels (rénovation, dépannage et petits travaux d'amélioration, fourniture de systèmes de sécurité et de réseaux de fibres optiques, déménagement et transport individuel de meubles, ménage à domicile, agence de voyage…)
- proposer de nouveaux services en réponse au vieillissement aux deux extrémités du cycle de vie (des crèches et des haltes garderies, des *Care Centers* pour les personnes âgées, parfois des résidences haut de gamme pour personnes âgées, des services aux mères de famille et aux seniors, le secteur du funéraire…

Néanmoins, quelle que soit l'importance des efforts que les groupes ferroviaires auront à consentir, il apparaît que le vieillissement menace très sérieusement le maintien de l'intégrité de leurs réseaux. Ceci est tout particulièrement vrai pour les compagnies JR et les *ôtemintetsu* à grand réseau régional, comme Kintetsu ou Meitetsu. D'ores et déjà, les compagnies JR ont entamé un dialogue avec les collectivités locales pour se désengager de leurs tronçons ferroviaires les moins rentables. Elles étudient la faisabilité de modes de transports alternatifs (services de bus, de cars ou de plus petits véhicules selon le cas). Quand de telles solutions sont possibles – autrement dit, quand la fermeture de la voie ferrée est susceptible de ne pas provoquer un tollé auprès des populations locales – les compagnies JR ne prennent en charge le transport alternatif que lorsqu'elles n'ont pas d'autre choix, quand cela leur est expressément demandé par les autorités ou bien en cas d'absence d'opérateur local susceptible de prendre le relais.

Pour les lignes non rentables qui ne peuvent être fermées, la solution consiste à en partager l'exploitation avec les collectivités locales. En parallèle, les groupes ferroviaires sont tentés de rationaliser les coûts en réduisant le personnel lié à l'activité ferroviaire. Plusieurs gares sont devenues des *one man untenshu* (« gares à un conducteur »), tendance particulièrement visible dans la région du Kansai, où la densité moindre de la population permet plus difficilement d'atteindre l'équilibre d'exploitation ferroviaire. Sur ce marché en décroissance, on peut s'attendre à un mouvement de concentration des groupes ferroviaires, comme au temps de la « guerre du rail » dans l'avant-guerre.

Ces différentes initiatives montrent que les groupes ferroviaires privés ne se laissent pas surprendre par le déclin démographique et le vieillissement, mettant en œuvre des stratégies pour enrayer ces phénomènes et à les accompagner par de nouveaux services. Mais tous ces efforts ne suffiront sans doute pas à enrayer l'érosion des recettes de trafic. D'ores et déjà, des voies ferrées peu fréquentées ont été confiées à des sociétés à (faible) capital public, condition indispensable pour l'octroi de subventions locales au transport. On peut s'attendre à des fusions-acquisitions au sein des groupes *ôtemintetsu*, bien qu'un tel mouvement ne soit pas perceptible aujourd'hui. Anticipant l'érosion inéluctable de leurs recettes de trafic, les groupes ferroviaires réduisent leur activité d'aménagement résidentiel dans les banlieues et privilégient l'investissement locatif (immeubles de bureaux, complexes commerciaux, tours de logements pour cadres) à proximité de leurs grandes gares urbaines pour tirer au mieux parti de la rente foncière.

Le voisin et la gare, deux figures singulièrement prosaïques

Une première lecture factuelle des cinq enquêtes de terrain (dont on retrouve un descriptif détaillé et assez exhaustif dans le rapport : Aveline N., 17 novembre 2011, *Les défis aménagistes face au vieillissement de la population au Japon*, Rapport pour la DATAR, 110 p.) consiste à lister les enseignements les plus saillants.

Le bien-être dans les villages (préfecture d'Akita) : les initiatives publiques du « Plan de revitalisation de la zone rurale » proposent une batterie impressionnante de mesures sur les infrastructures industrielles et sur certaines filières en déclin (l'agriculture, la sylviculture la pêche) tout en déployant un volet conséquent d'actions ciblées sur la baisse de la natalité, la santé et la cohésion sociale. Cette profusion de projets donne en soi une indication concernant l'éclatement des référentiels professionnels en présence et l'absence de mesures normatives contraignantes : les programmes semblent moins porteurs de doctrines d'aménagement que de préconisations et d'incitations qualitatives. La focale portée sur la campagne « Bien-être dans nos villages » illustre cette orientation sur trois points : le souci du « rôle par habitant » (des femmes d'agriculteurs, des résidents, des consommateurs citadins, des cuisinières…), l'importance du partenariat public-privé (une coopérative, une usine, des fermes, un restaurant…) et la dynamique communautaire localisée (des points de vente, des écoles désaffectées, un hôtel…).

De l'industrie au développement social durable (Kytakyushu) : dans cette ville de 900 000 habitants, l'exemplarité provient de la façon dont les élites politiques et économiques sont parvenues à résister aux vents contraires de la mondialisation en affrontant des obstacles majeurs (une pollution endémique, des friches industrielles, des menaces sur la protection sociale, le défi des économies d'énergie). La philosophie du « Plan de renaissance » lancé par le maire de la ville en 1987 impulse une dynamique explicitement appuyée sur une double ressource stratégique : d'une part l'implication forte de l'Etat dans les programmes et d'autre part le refus de toute fatalité économique. Les deux grands projets sur l'industrie touristique (*Port de Moji rétrospective* et *Space World*) et le projet *eco-city* sur l'industrie environnementale illustrent cette étonnante capacité d'adaptation et de reconversion du tissu économique urbain qui prend appui sur des points faibles pour en faire les atouts de la ville. La « méthode Kitakyushu » s'exprime aussi sur le volet social avec l'établissement d'un réseau de services sociaux locaux qui centralise la gestion mais multiplie dans le même temps les réseaux d'entraide. La ville encourage aussi les initiatives de *smart community* dans les nouveaux quartiers résidentiels. Ainsi, on retiendra que, de l'industrie environnementale nouvelle génération pour un développement durable à la « méthode Kitakyushu » de protection sociale locale face à une société urbaine vieillissante, la ville a su proposer un menu assez complet de stratégies pour une ville durable tout en mobilisant des liens solides avec le gouvernement central.

La déclivité revisitée (Nagasaki) : cette ville de 450 000 habitants doit relever le défi aménagiste d'un territoire fortement densifié sur ses *shamenchi* (terrains en pente). Depuis deux décennies, des mesures classiques de renouvellement urbain ont visé des opérations de destruction (îlots insalubres) et d'aménagement (parcs, accès d'urgence). Plus récemment, c'est la question de la mobilité des personnes âgées qui a suscité des expérimentations originales : un ascenseur funiculaire, des monorails, un logement collectif pour des personnes délogées, un mini bus, un système de portage à dos dans les escaliers, le ramassage gratuit des ordures, la livraison gratuite à domicile… Il faut aussi mentionner l'apparition de réseaux sociaux dynamiques sur trois segments sensibles de l'action sociale : une meilleure

intervention sur les urgences médicales, le bénévolat des ingénieurs retraités pour les personnes âgées et handicapées, les soins à domicile. Ces initiatives de la société civile testent et expérimentent des systèmes d'entraide qui bousculent et décloisonnent les hiérarchies traditionnelles des corps professionnels de la santé et des circuits administratifs de la protection sociale.

Les unités de voisinage en panne de régulations (Senboku) : issue de la volonté aménagiste de l'Etat après guerre, cette « ville nouvelle » de 180 000 habitants a été conçue sur le principe innovant des « unités de voisinage » mais rencontre aujourd'hui les problèmes d'une *old town* en raison des profondes transformations de son occupation résidentielle. Dans cette optique, le « Plan de revitalisation de Senboku » initié en 2010 a promu trois priorités (diversifier les classes d'âges, se rapprocher de la nature et renforcer les liens communautaires) qui se traduisent par des initiatives comme la revitalisation d'un centre commercial, des projets modèles en environnement sur des écoles désaffectées, des aides au logement pour les jeunes ménages. La société civile se mobilise aussi dans les « unités de voisinage » (« restaurants communautaires », logements aux normes *barrier-free*, opérations pilotes sur l'entraide sociale). Mais le défi pour passer de la cité-dortoir à une véritable entité urbaine polyfonctionnelle reste entier, à la fois parce que la construction reste dictée par les logiques du marché sans qu'aucune règle urbanistique n'en balise le développement, et parce que la ville ne parvient pas pour l'instant à impulser et coordonner un dispositif mobilisant réellement les ressources et les acteurs locaux.

Les opérateurs ferroviaires pourvoyeurs de modernité : les compagnies ferroviaires privées, qui occupent une place importante dans la gestion des transports et d'une multitude de services au Japon (et d'autant plus depuis la privatisation de la compagnie nationale en 1987) sont confrontées au problème du vieillissement et s'efforcent de l'anticiper, voire d'en tirer parti par la commercialisation de nouveaux services. Ces opérateurs privés se sont toujours perçus, historiquement, comme étant au service de la collectivité, et à l'instar des compagnies privatisées, leur rôle de « développeur régional » les pousse à accroître la coordination avec les collectivités publiques et à adapter en permanence leurs gares aux besoins particuliers des seniors. Des initiatives sont engagées pour uniformiser les systèmes de paiement, pour diversifier et densifier les commerces dans les gares, pour développer des activités de services et créer des prestations spécifiques sur la petite enfance (haltes garderies, services aux mères de famille) et auprès des personnes âgées (*care centers*, marché funéraire). On retrouve aussi ce dynamisme sur les tronçons ferroviaires moins rentables (transport alternatif ou partenariat avec les collectivités locales).

Une seconde lecture plus transversale des expérimentations étudiées consiste à caractériser leur degré d'exemplarité. On s'intéressera ici à *l'espace des signes* du modèle culturel japonais, c'est-à-dire au sens que les acteurs donnent à leurs projets d'aménagement ou de planification. Comment interpréter certaines tendances marquées comme le rôle des acteurs privés dans la définition de l'utilité publique, comme la discrétion de l'Etat dans la codification du droit du sol, ou encore comme la vitalité des réseaux sociaux dans l'organisation de l'entraide sociale? Il semble possible de répondre à ces questions en pointant des objets ou attitudes qui illustrent la double tension japonaise entre le dehors et le dedans et entre l'individualité et le groupe. Au fil des six terrains d'études, nous avons pointé deux figures, celles du « voisin » et de la « gare », qui cristallisent une certaine appréhension de l'aménagement du territoire.

La figure du voisin occupe logiquement une place centrale dans l'étude consacrée aux politiques d'aménagement rural. La région d'Akita est le théâtre d'initiatives sur « le bien-être dans les villages » où l'innovation provient clairement de la combinaison réussie entre la

proximité (des habitants qui se mobilisent), la spatialité (de leur rencontre sur un micro-lieu singulier) et la rentabilité (de leur projet économique). Mais cette description de l'efficacité obtenue dans la valorisation des voisinages spatiaux se retrouve aussi dans les expérimentations urbaines. Les fleurons de la « méthode Kitakyushu » s'expriment dans la *smart community* des nouveaux quartiers résidentiels comme dans la professionnalité des réseaux d'entraide pour refonder le système de protection sociale. A Nagasaki, les innovations technologiques (pour combattre les obstacles de la forte déclivité) et les réseaux d'entraide (pour lutter contre l'isolement des personés âgées ou handicapés) procèdent aussi de dynamiques où des individus revendiquent une compétence de voisinage. Les opérations sur les systèmes d'urgence et sur les soins à domicile conçoivent la solidarité sur le modèle de l'immédiateté plus que de l'éthique ou de la morale : on aide son voisin moins par esprit communautaire (au sens ethnique) ou par idéologie (le quartier, la classe, les affinités socioculturelles) que par souci d'efficacité et de réciprocité. Les villes sont composées de populations déplacées, coupées des vieilles solidarités rurales et dont la survie implique don et contre-don avec les proches. En poussant le trait, on peut se demander si le conformisme et la loyauté de ces protocoles de voisinage ne font pas écho au confucianisme et à l'esprit de village. Mais l'échec apparent de la politique des « unités de voisinage » dans la « vieille » ville nouvelle de Senboku donne des indications sur les limites du modèle de l'entraide et du voisinage lorsque les régulations collectives perdent en cohérence ou en légitimité. On fera ici l'hypothèse que la solidarité du « voisin » est une figure obligée de l'action collective qui n'est pas liée à des positions de principe. L'attention au voisin reflète le pragmatisme de la société japonaise : les individus manifestent moins une option morale pour les personnes vivant à proximité (la courtoisie ou la charité) qu'ils expriment une posture de survie en société, sans narcissisme mais avec fierté et impliquant une discipline collective (se fondre dans le groupe sans porter de jugement).

La figure de la gare est le second objet qui peut donner des indices sur les spécificités culturelles de l'aménagement du territoire au Japon. Il y a bien sûr la gare réelle et foisonnante d'activités et d'individus tout d'abord, celle que les opérateurs ferroviaires contrôlent, gèrent et transforment en créant des services et en démultipliant les espaces commerciaux. L'étude sur l'extraordinaire dynamisme des grands groupes privés pour rationaliser et rentabiliser ces espaces stratégiques urbains constitue assurément, pour l'observateur étranger, un cas d'école sur la façon dont des entreprises privées peuvent revendiquer une double fonction politique de gestionnaires de l'utilité publique et de « pourvoyeurs de modernité ». Mais c'est aussi la gare comme métaphore de l'activité urbaine qu'il faut décrypter ici : voilà un lieu qui est traversé de mille projets fonctionnels, comme « un repère entièrement prosaïque » (Barthes p. 56) qui serait responsable de la vitalité urbaine japonaise. La gare que les compagnies ferroviaires dessinent et administrent est dépouillée de toute monumentalité, elle est comme amorphe au plan sémiotique et pourtant, c'est un lieu névralgique qui fait vivre des crèches, des entreprises funéraires, des taxis, des centres commerciaux, des logements, des universités, des bureaux… La verticalité et le compactage des services dans d'immenses tours permettent, sur ces périmètres de dérogation, une occupation maximale des sols. Dans l'espace des signes, la gare symbolise et incarne une aptitude à penser de façon pragmatique et par nécessité, la densité, le développement et la cohésion.

II. VISION CANADIENNE

La présente partie est entièrement inspirée du rapport dirigé par Anne Mévellec et Mario Gauthier (Mévellec A., Gauthier M., 15 septembre 2011, *Les défis aménagistes au Canada*, Rapport pour la DATAR, 49 p.). Le propos est présenté en trois temps : d'abord l'exposé des enjeux d'aménagement et d'urbanisme que le processus de métropolisation révèle dans deux provinces aux histoires et cultures très différentes -le Québec et l'Ontario- (I), ensuite le décryptage que les doctrines aménagistes du *smart growth* et du *nouvel urbanisme* laissent découvrir (II), enfin les lignes de fond qui sous-tendent la « vision canadienne » des politiques d'aménagement et de planification autour de la notion d'harnachement institutionnel et des idéaltypes des *propriétaires*, du *piéton* et de la *ceinture de verdure* (III).

L'entrée par la « vision » a été retenue pour prolonger la réflexion amorcée sur le cas japonais concernant l'espace des signes en cherchant à détecter les singularités d'une société qui *tient ensemble* parce qu'elle parvient à penser un avenir commun malgré une forte diversité de ses empreintes et de ses composantes. Depuis quatre siècles, les Canadiens construisent un destin commun, sans tapage ni violence, alors que le pays est nourri d'influences contrastées sur les enjeux sensibles des racines, de l'identité, de l'immigration, du multiculturalisme ou encore du multilinguisme. On retrouve les paradoxes de cette diversité dans les contextes provinciaux étudiés, avec deux types de relations intergouvernementales entre la province et le niveau municipal pour appréhender les enjeux d'aménagement du territoire et de gestion métropolitaine. Dans quelle mesure cette interterritorialité permet-elle d'identifier une *Canadian Attitude* dans la façon de concevoir la planification ? Le Canada, qui est doublement caractérisé par ses grands espaces et sa forme fédérale, offre en tous cas une illustration kaléidoscopique de la façon dont les enjeux aménagistes sont construits et traités par les acteurs publics et privés. On suivra la piste du sociologue américain Charles Tilly lorsqu'il qualifie cette situation comme une « étrange multiplicité » : une capacité d'hybridation pour penser à la fois l'unité dans la diversité et la diversité dans l'unité. Sans doute l'équation canadienne repose-t-elle sur la gestion de ce dualisme. On en décèle la texture dans les oxymores mobilisés pour qualifier certains événements fondateurs comme l' « occupation douce » des colons, l'instauration d'une « monarchie parlementaire », la fleur d'érable sur fond blanc et rouge (préférée au *Red Ensign* de la marine marchande britannique), la « révolution tranquille » des années 60 au Québec, la « paix des braves » (réconciliant le gouvernement et les Cris), la doctrine émergente des « accommodements raisonnables » au Québec… Penser le Canada au miroir de ses oxymores, c'est faire l'hypothèse, riche d'enseignements en matière d'aménagement du territoire, que le concert discordant des territoires, des identités et des groupes ne *tient ensemble* qu'au prix d'un code de bonne conduite visant à juxtaposer de façon paisible et passive des intérêts pourtant contradictoires et conflictuels.

Deux métropoles harnachées par leur province (Montréal/Québec, Toronto/Ontario)

La métropolisation constitue un double défi pour les villes et les provinces canadiennes : il s'agit à la fois de s'imposer au sein d'une armature urbaine mondiale, mais aussi d'organiser la forme des agglomérations. L'accroissement démographique, qui a fait doubler la population canadienne entre 1951 et 2001, se territorialise principalement en

milieu urbain, et ce dynamisme démographique est essentiellement porté par l'immigration, la croissance naturelle se situant en deçà du seuil de renouvellement de la population. Cette concentration de la population, non seulement dans les villes mais dans les « régions métropolitaines de recensement « (espaces plus vastes classifiés par Statistique Canada à partir de 100 000 habitants et un noyau d'au moins 50 000 habitants), a pour corolaire un territoire canadien certes vaste mais surtout très inégalement habité. Le territoire « occupé » se situe sur la frange sud du pays et suit les corridors historiques de la colonisation du Canada. Ainsi, on retrouve une forte concentration de la population dans ses deux provinces fondatrices. L'Ontario accueille près de 40% de l'ensemble de la population canadienne et le Québec en regroupe 25%. Ces provinces représentent donc à elles deux près de 65% de la population totale. La polarisation de la population dans les grandes métropoles du pays se voit à l'échelle du Canada, mais également à celle de chaque province. En 2006, près de 1 Canadien sur 2 vivait dans les RMR de Montréal et Vancouver ou dans la grande région de Toronto. Si on observe ce phénomène à l'échelon provincial, on constate alors que la moitié de la population du Québec vit dans la RMR de Montréal, que 2 Ontariens sur 3 vivent dans le grand Golden Horseshoe (Toronto) ou encore que plus de la moitié des habitants de la Colombie-Britannique vit dans la RMR de Vancouver. Parallèlement à cette urbanisation croissante, les provinces mettent en œuvre des politiques de la ruralité, comme par exemple le Québec et l'Ontario. Il faut ici souligner que l'Ontario est plus rurale qu'on ne l'imagine même si sa capitale (Toronto) est la plus grande ville du pays (le gouvernement Ontarien considère que près de 40 % de sa population vit dans des zones rurales).

C'est donc un territoire ou plus exactement des territoires fortement contrastés qui forment ce pays. Il faut clairement distinguer un *heartland* dans le sud (essentiellement le sud de l'Ontario et du Québec) et un *hinterland*. Le *heartland* est l'endroit où se concentrent les activités économiques, politiques, sociales. C'est également là qu'on assiste à un accroissement rapide de la population (grâce à l'attraction des immigrants, particulièrement dans la métropole torontoise). C'est enfin ce même *heartland* dont l'intégration est la plus forte dans l'économie nord-américaine. De façon très contrastée, l'*hinterland* correspond au nord des provinces et il est généralement marqué par des petites villes mono-industrielles, une économie fondée sur l'extraction des ressources naturelles et connaissant plutôt un certain déclin économique et démographique.

Le Canada, en tant que pays fédéral, est organisé autour de trois paliers de gouvernement : le fédéral ; les dix provinces et trois territoires ; le palier municipal. L'occupation du territoire est une compétence appartenant aux provinces, qu'elles délèguent aux municipalités. Dans ce modèle, le palier fédéral intervient très peu de façon directe dans les questions d'occupation du territoire, loin de l'époque de « L'État ferroviaire » (1900-1928) et de la courte expérience de ministère fédéral aux Affaires urbaines (1971-1979). Pourtant, si le gouvernement fédéral n'a pas de compétences pour intervenir directement dans les enjeux d'aménagement ou d'urbanisme, son pouvoir de dépenser lui offre un levier stratégique pour s'immiscer dans ces questions avec des interventions indirectes par le biais du financement de certaines infrastructures lourdes (aéroports, autoroutes, ponts…). Il importe de souligner ici que si le palier fédéral ne joue qu'un rôle direct marginal, il n'assure pas non plus un rôle de mise en cohérence des politiques d'aménagement du territoire développées par chaque province. Les organismes qui pourraient assurer ces fonctions, comme le Conseil de la fédération ne s'intéressent guère aux enjeux d'aménagement (seule initiative dans ce domaine : le CIRUR -Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales- qui joue essentiellement un rôle de centre de recherche auprès des ministères des affaires municipales et des municipalités canadiennes). Ainsi, non seulement la coopération entre les provinces sur les thèmes liés à l'aménagement du territoire est faiblement institutionnalisée,

mais elle ne s'exprime pas non plus par des structures *ad hoc* sur des dossiers dont la pertinence interprovinciale est pourtant évidente (l'échec du projet de création d'une ligne de train à très grande vitesse illustre parfaitement ce déficit de coopération).

Ce sont donc les provinces qui détiennent la compétence de planification et d'occupation du territoire, compétences qu'elles délèguent le plus souvent aux municipalités. Là encore, cette délégation n'empêche pas les provinces d'avoir des politiques générales aux conséquences sur l'aménagement du territoire en tant que tel (réformes institutionnelles du palier régional ; politiques sectorielles sur le transport, la ruralité, le « développement régional » des universités ou du réseau de santé…). Il revient donc aux municipalités et éventuellement aux structures territoriales métropolitaines d'appliquer des compétences d'aménagement et d'urbanisme. Cela nécessite de faire quelques rappels sur le palier municipal au Canada. Il importe tout d'abord de souligner l'absence de statut constitutionnel des municipalités canadiennes, qui ne sont que des « créatures » de chaque gouvernement provincial. L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867 attribue aux provinces le pouvoir de déterminer la forme, les compétences et le nombre des structures municipales. Les municipalités sont ainsi entièrement soumises aux autorités provinciales, y compris dans leur droit à exister, ce qui a par exemple largement permis aux provinces de pouvoir imposer des fusions de municipalités. Les maillages municipaux québécois et ontarien étaient jusqu'à récemment également marqués par un fort morcellement. Cette situation a mené au développement de nombreuses ententes inter-municipales, sur la base de coopératives de services. Néanmoins, aucune fiscalité propre n'était envisageable pour aller plus loin, selon le principe déjà proclamé lors de la révolution américaine : *No taxation without representation*. Ainsi, sans élection directe de représentants à l'échelon inter-municipal, aucun impôt ne peut être levé par cet échelon. Le respect de ce principe empêche jusqu'à un certain point de penser et surtout de mettre en œuvre des politiques aménagistes à une autre échelle que celle de la province ou celle de la municipalité.

Avant d'aller plus loin dans la description des enjeux municipaux, il importe de souligner le type de légitimité sur laquelle les municipalités sont fondées. Les municipalités canadiennes sont d'abord et avant tout conçues comme des regroupements de propriétaires, qui cherchent à se doter de biens et services collectifs, et ce, en maintenant le taux de taxation le plus bas. De fait, la municipalité relève moins de la communauté, au sens d'un projet de vivre ensemble, que de la coopérative de services. Ceci entraîne une vision apolitique du local dans l'imaginaire canadien (apolitisme renforcé au tournant du XX^{e} siècle avec le mouvement réformiste pour imposer le modèle gestionnaire face à une classe politique corrompue). Cet apolitisme se caractérise aussi par l'absence des partis politiques provinciaux et fédéraux sur la scène municipale (bien qu'aucune législation provinciale n'empêche ces derniers de le faire). Il n'y a pas d'étiquetage partisan des candidats et élus municipaux. Le palier municipal constitue ainsi un ordre politique « à part », complétant les paliers provincial et fédéral eux-mêmes relativement étanches en termes partisans. Seule la province du Québec est marquée par la présence de partis politiques municipaux, traditionnellement dans les villes de Montréal et Québec, et de plus en plus dans les villes moyennes. On trouve également quelques partis politiques municipaux en Colombie-Britannique. De façon générale, la politique, qu'elle soit ou non associée aux partis politiques provinciaux et fédéraux, est tenue à distance, au moins dans le discours des élus et des fonctionnaires municipaux. L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont donc avant tout présentés et perçus comme des actes techniques (non comme des choix collectifs).

Le financement des municipalités se fait de manière quasi exclusive par l'impôt foncier. Cette dépendance fiscale a des conséquences sur le type de développement qu'elles

mettent en œuvre sur leur territoire. Leur richesse vient de la valeur des maisons et des bâtiments qui se construisent à l'intérieur de leurs frontières. Ce type de fiscalité a plusieurs effets structurants : un modèle de développement domiciliaire à base de maisons unifamiliales (on est au cœur de l'enjeu de l'étalement urbain et métropolitain) ; une compétition entre les municipalités pour attirer des développements (résidentiels ou commercial) avec des exonérations de taxes importantes pour les développeurs » ; les principaux équipements (santé, éducation, loisirs, bâtiments publics) situés dans les villes centres, et taxés à des taux inférieurs au marché ; des réformes touchant la réorganisation territoriale des municipalités pour corriger ces effets de concurrence inter-municipale et d'iniquité fiscale ; une forme urbaine de type nord-américain avec les municipalités les plus riches en banlieues et les populations les moins aisées dans la ville centre.

Depuis le tournant des années 2000, une série de réformes au Québec et en Ontario ont cherché à moderniser ce contexte municipal sous le double angle de l'organisation territoriale et des compétences. Ces réformes, en transformant une partie du contexte municipal, ont ouvert de nouvelles responsabilités et possibilités en termes d'aménagement du territoire et de capacité des municipalités à agir dans ce domaine. Néanmoins, ces opportunités ne sont pas forcément saisies partout et tout le temps. Confrontées aux mêmes enjeux de l'étalement urbain, les grandes métropoles canadiennes disposent de moyens d'action publique différenciés selon leurs relations avec leurs provinces respectives. Les champs de compétences municipaux ou éventuellement métropolitains sont en lien avec la conception traditionnelle du palier municipal telle qu'évoquée plus haut (une coopérative de services pour les propriétaires) ainsi qu'avec le principe de *l'Ultra Vires* (« au-delà de la loi ») que l'on retrouve dans la plupart des pays anglo-saxons. Selon cette doctrine, elles ne peuvent agir que dans les limites que leur accorde explicitement la loi. Leur capacité d'action est étroitement délimitée dans le cadre de ces délégations de compétences accordées par chaque gouvernement provincial. Ce double contexte culturel et légal a maintenu les municipalités dans des domaines techniques d'intervention comme la protection publique (police, incendies, sécurité civile), le transport (voirie et transport en commun) et l'hygiène du milieu (eau potable, égouts, déchets). Cependant, ce portrait ne peut être fixe dans le temps, la répartition des compétences entre les provinces et les municipalités étant toujours en mouvement, comme le montrent les exemples ontarien et québécois :

- Sur le modèle albertain, l'Ontario a décentralisé un certain nombre de compétences avec le *2001 Municipal Act*, entré en vigueur le 1er janvier 2003 et substantiellement modifié en 2006. Cette loi concerne toutes les municipalités et introduit un changement majeur, puisqu'elle bat en brèche le principe traditionnel de l'*ultra vires* jusqu'alors en vigueur pour mettre en place le principe de « pouvoirs étendus ». Les municipalités sont reconnues comme un palier « capable et responsable », en échange de quoi, elles obtiennent une marge de manœuvre et des responsabilités plus importantes. L'exemple Ontarien illustre bien cette opportunité pour les municipalités de dépasser leurs rôles et compétences traditionnels. Néanmoins, cette nouvelle autonomie offerte aux municipalités n'a pas toujours été acceptée par ces dernières. Et ceci pour deux raisons : d'une part le changement de culture et d'approche de leur rôle que cela implique pour les municipalités et leurs personnels (politiques et administratifs), d'autre part des critiques ont été émises sur cette loi qui laisse des marges de manœuvre importantes à la province pour intervenir dans les affaires municipales, faisant donc de cette autonomie proclamée, une autonomie de façade.
- Au Québec, concernant le partage des compétences entre la province et les municipalités, ces dernières ont un champ exclusif d'intervention relativement restreint et portant sur les compétences traditionnelles liées à la propriété (protection incendie, approvisionnement en eau, eaux usées et déchets). Néanmoins, les grandes villes issues des regroupements de

2001 ont du développer plusieurs nouvelles politiques, dont une politique culturelle, une politique de développement social, et entreprendre une démarche de planification stratégique.

Si les partages de compétences et les formes de décentralisation suivent des chemins non linéaires depuis plusieurs décennies, les réformes qui ont touché la cartographie municipale ont été beaucoup plus rapides et drastiques. Face à l'ancienne et importante fragmentation municipale, les solutions apportées au tournant des années 2000 ont opté pour une consolidation des principales métropoles. Les gouvernements Ontarien et Québécois ont initié d'importantes réformes de réorganisation territoriale municipales cherchant à réconcilier les territoires fonctionnels (les RMR) et les territoires institutionnels. La consolidation des principales villes a été mise de l'avant. Cette stratégie visait trois principaux objectifs officiels : favoriser l'équité fiscale face à des espaces urbains caractérisés par des municipalités de banlieue plutôt riches et des villes-centres plutôt moins nanties ; lutter contre l'étalement urbain ; faire des villes compétitives, suffisamment grandes pour s'imposer sur la carte canadienne, nord-américaine et mondiale.

Le Québec et l'Ontario ont aussi tenté d'institutionnaliser un échelon métropolitain plus large pour certaines compétences stratégiques mais ce dernier rencontre de nombreuses difficultés, tant dans les contextes montréalais que torontois, qui l'empêche de s'imposer comme un échelon stratégique en termes d'aménagement du territoire. Cet échec peut être mis en parallèle avec l'exemple du *Greater Vancouver Regional District*, qui au contraire fonctionne particulièrement bien, et ce, depuis plusieurs décennies.

Si on regarde les effets des réformes dans les deux grands contextes métropolitains de Toronto et de Montréal, plusieurs différences se manifestent :

- En termes de viabilité des découpages institutionnels, les nouveaux découpages torontois s'imposent rapidement alors qu'ils sont remis en question à Montréal, où on assiste à des dé-fusions municipales deux ans après la création des villes de Montréal et de Longueuil (incitant le gouvernement provincial à créer un nouvel échelon –le conseil d'agglomération- pour réunir l'ensemble des municipalités, instabilité qui fragilise aussi l'échelon métropolitain).
- Les acteurs économiques et sociaux ne se reconnaissent pas toujours dans l'échelon de la nouvelle ville et encore moins dans celui de la région métropolitaine, et le financement de nombreuses activités de développement économique demeure provincial (ce qui n'incite pas les acteurs à se reconnaître et à investir le palier métropolitain).
- Certaines municipalités (de banlieue) délaissent l'échelon métropolitain depuis que les fusions municipales leur ont donné davantage de moyens pour gérer et produire des services publics.

Le système municipal canadien, ou plutôt les systèmes municipaux provinciaux constituent donc des structures d'opportunités et de contraintes pour les acteurs de l'aménagement du territoire. Les acteurs municipaux sont très dépendants, financièrement, du développement résidentiel et commercial sur leur territoire. Ils sont, traditionnellement, maîtres de leur schéma d'aménagement. L'étalement urbain, et de manière générale, l'aménagement du territoire, ne sont pas conçus comme un enjeu politique mais plutôt technique. L'enjeu n'est que rarement exprimé en termes d'intérêt général, mais le plus souvent en termes d'intérêts individuels. Les métropoles occupent une place à part dans la relation entre la province et les municipalités. Leur poids démographique, économique mais également politique, pousse les provinces à leur accorder des traitements spécifiques (formes institutionnelles, partage des compétences).

La 'smart growth' au service du bien-être

L'étude des conditions d'harnachement institutionnel des villes de Montréal et Toronto nous a permis d'observer comment les provinces encadraient et limitaient leurs modes d'intervention publique sur l'aménagement urbain. Mais il est aussi nécessaire d'adopter une focale plus cognitive pour prendre la mesure des mouvements d'idées qui traversent et animent chaque configuration métropolitaine. Dans cet esprit, nous avons cherché à repérer les débats et controverses sur l'aménagement dans deux directions : d'une part, en analysant les discours et doctrines portés par les professionnels du développement urbain sur la « croissance intelligente » et le « nouvel urbanisme », d'autre part en décryptant un avant projet de loi québécois sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme qui s'inspire de ces principes et un projet de « ceinture de verdure » porté par le gouvernement ontarien pour lutter contre l'étalement urbain à Toronto.

Cette double entrée par les doctrines et les dispositifs permet d'entrevoir la « vision canadienne » de l'aménagement au service d'une certaine définition du bien-être urbain.

Un corps de doctrines vertueuses

Au Canada, les conceptions et les pratiques de la planification ont fortement évolué au cours des cinquante dernières années, passant d'un modèle de planification rationnelle globale (*rational comprehensive planning*) à une forme de planification davantage stratégique, flexible et procédurale. Dans ce contexte, les pratiques planificatrices ont du s'ajuster pour répondre aux demandes répétées en matière d'ouverture, de transparence et de participation citoyenne. C'est dans ce contexte que se sont diffusés les principes de la « croissance intelligente » et du « nouvel urbanisme ». Partant d'une critique de la planification rationnelle globale, ces deux corps de doctrine se présentent comme des stratégies de mise en œuvre des principes du développement urbain durable. La croissance intelligente préconise notamment le renouvellement des quartiers centraux plutôt que des banlieues périphériques par le biais d'une approche régionale de l'aménagement comportant plusieurs outils : gestion du développement urbain, lois, outils fiscaux, incitations économiques, politiques sur les investissements, programmes d'acteurs publics, préservation des ressources.

Même si ces orientations se traduisent par des lois vagues et permissives ne permettant pas toujours d'observer des résultats tangibles à l'échelle locale, il apparaît qu'elles mettent sur l'avant-scène une vision régionale, globale et cohérente de l'aménagement pour créer des métropoles viables.

De façon très schématique, on peut caractériser les deux corps de doctrine sur quelques points saillants :

- Le *smart growth* (croissance intelligente) est un concept pour structurer le développement à plusieurs échelles géographiques (nationale, provinciale, régionale et locale) dans le but de limiter l'étalement urbain ; à partir de plans de développement promus par des lois et des mesures incitatives fiscales et économiques ; en 2007, le *Réseau Canadien du Développement Intelligent* énonce 10 principes qui devraient être inclus dans tout plan : des options multiples de logement, des communautés dynamiques et accessibles aux piétons, la conception de bâtiments intelligents, le renouvellement des communautés existantes, une infrastructure verte, des espaces verts avec des terres agricoles et la protection des zones écologiquement fragiles, une planification intégrée à grande échelle,

de multiples options de transport, la participation de la collectivité, une attention particulière à la mise en œuvre des programmes.

- Le *nouvel urbanisme*, un mouvement de planification urbanistique étasunien qui date des années 1980, propose de modifier le *design* du lotissement résidentiel, de densifier son tissu et de réhabiliter l'espace public ainsi que la figure du piéton autour de deux tendances : l'une centrée sur certains aspects esthétiques de l'architecture traditionnelle et l'autre orientée vers les transports en commun, la place des piétons et les couloirs de transports en communs autour de critères environnementaux, sociaux et économiques ; le mouvement est organisé autour du *Congress for New Urbanism* basé à Chicago qui énonce les principes soutenus par le mouvement dans sa charte sur trois niveaux : la région (métropole, agglomération ou ville), le quartier (incluant ses corridors de transports) et la rue et l'immeuble ; la charte appelle les planificateurs à prendre en considération les espaces publics tels les rues et les parcs, à s'assurer de la mixité des fonctions et des catégories sociales à l'intérieur même des lotissements et à s'assurer que la conception des lieux favorise la marche.

Ces deux corps de doctrine font l'objet de nombreuses controverses et critiques concernant leur portée et leur efficacité, à la fois en raison de la polysémie des grandes priorités affichées (l'intelligence, le développement durable, la participation…) et de la multiplicité des niveaux d'appréhension des problèmes (une vision globale, des jugements esthétiques, des lois volontaristes, des citoyens vertueux…). A cet égard, certains experts envisagent le nouvel urbanisme et la croissance intelligente comme complémentaires : le nouvel urbanisme serait plus opérationnel et la croissance intelligente plus englobante. Les deux modes de planification mettent de l'avant des principes procéduraux de participation citoyenne et de démocratie locale, orientant l'enjeu principal de la démarche sur une question de gouvernance et de participation publique.

Mêmes si les municipalités canadiennes ont adhéré aux principes du développement urbain durable, de croissance intelligente et du nouvel urbanisme dans leurs politiques et documents de planification, les métropoles canadiennes restent très influencées par des pratiques plutôt conventionnelles. Certaines recherches récentes permettent de souligner les défis non résolus pour l'instant qui se posent dans la mise en œuvre de ces principes de planification, à la fois à cause d'une volonté politique souvent faible mais aussi d'une capacité de résistance qu'oppose le marché (développeurs) à ces mêmes principes. Certaines provinces se démarquent sur ces questions : la Colombie-Britannique a adopté des mesures pour protéger les terres agricoles qui sont particulièrement en phase avec la croissance intelligente ; l'Ontario a adopté depuis 2004 une série d'initiatives visant le Grand Toronto (*Greater Golden Horseshoe*) dans l'esprit du *smart growth*. Parallèlement, la plupart des villes canadiennes ont adopté des plans qui encouragent la densification, la mixité des usages, les principes du *transit-oriented development*, l'habitation multi-fonctionnelle, etc. Le langage de la durabilité est dorénavant très présent dans le discours sur le développement urbain en Amérique du Nord (parmi les villes les plus dynamiques, on peut mentionner la municipalité de Markham dans la région de Toronto, ou encore Vancouver et Calgary. Ainsi, les projets de nouvel urbanisme ont atteint un certain niveau de succès pour la mixité de l'habitation, les hauts standards de design, les réseaux d'espaces verts et espaces publics, l'environnement piétonnier. Le succès paraît moins évident pour l'établissement des secteurs commerciaux viables, pour l'accroissement de la densité urbaine, pour l'accès à des logements abordables et pour la réduction de la place de l'automobile. Si les idées du nouvel urbanisme et de la croissance intelligente s'insèrent dans les idéaux planificateurs, les réalisations paraissent encore timides, et ce, d'autant plus que les projets se réclamant initialement des principes de la croissance intelligente ou du nouvel urbanisme, se transforment au cours de leur mise en œuvre en projet beaucoup plus conventionnels.

Certains experts identifient trois types de conditions gagnantes : le renforcement des institutions régionales (comme dans le cas du *Greater Vancouver Regional District*) ; l'investissement financier direct de tous les paliers de gouvernement dans des projets clefs et concrets de développement urbain incluant les transports publics urbains ; des outils fiscaux et économiques pouvant rendre les modèles alternatifs plus attrayants. Il existe néanmoins peu d'évaluation des effets de la mise en œuvre des principes du nouvel urbanisme ou de la croissance intelligente dans des quartiers déjà existants. Les travaux existants se sont plutôt intéressés à lister les résultats des nouveaux quartiers par rapport aux quartiers traditionnels (étude sur le comportement des résidents, mesure des impacts sur la législation). Certains auteurs enfin insistent sur les barrières qui limitent ou interdisent la mobilisation de ces principes dans les plans de développement (barrières institutionnelles, politiques, économiques et socioculturelles).

Deux projets à la loupe

Pour mesurer la façon dont ces idées d'aménagement et de planification se diffusent, nous avons pris deux projets en cours de réalisation au Québec et en Ontario.

Le Québec, qui avait adopté en 1979 une loi cadre sur l'aménagement et l'urbanisme, s'est engagé dans une rénovation afin notamment d'y intégrer la question du développement durable. L'avant projet de loi (déposé le 9 décembre 2010) entraine une série de rencontres régionales d'échanges et d'une discussion en commission parlementaire. Le projet conserve les grands principes antérieurs (une responsabilité politique, des pouvoirs partagés, de la concertation et la participation active des citoyens) tout en fixant de nouveaux objectifs à partir des six diagnostics suivants :

- la place trop faible du développement durable de l'aménagement du territoire, par exemple dans les schémas d'aménagement,
- le manque d'arrimage entre aménagement et développement,
- la lourdeur du processus de révision des schémas et des mécanismes d'évaluation de la conformité des schémas,
- le manque de portée stratégique des documents de planification,
- un processus de suivi déficient (d'où l'idée de fixer des indicateurs et de pratiquer du monitoring),
- des dispositifs participatifs inadéquats, entraînant un processus répondant peu aux règles de l'art.

Les principaux changements concernent trois éléments en particulier : les rapports entre les municipalités et le gouvernement, les outils d'aménagement et les mécanismes d'information et de consultation publique. Les schémas d'aménagement élaborés par les *Municipalités Régionales de Comté* devaient être vérifiés par le gouvernement selon un processus de conformité aux orientations gouvernementales. La révision de la loi propose de mieux cibler ce contrôle sur un certain nombre d'enjeux stratégiques. Ainsi, le contrôle provincial serait moins systématique mais plus concentré sur des thèmes jugés stratégiques par le gouvernement. Il s'agit d'une démarche de type *monitoring*. Le deuxième changement concerne les outils d'aménagement qui deviendraient plus souples et plus propices au développement durable. L'objectif principal est que les *Municipalités Régionales de Comté* et les *communautés métropolitaines* arrivent à établir une véritable démarche stratégique pour faire le pont entre le développement et l'aménagement des collectivités. La nouvelle loi obligerait les collectivités à produire une vision stratégique préalable à la planification. Dans le

même temps, le contenu des schémas en tant que tel est assoupli : le cadre de la loi ne fixe plus de contenu obligatoire ou facultatif dans les schémas d'aménagement. Le troisième changement a trait aux mécanismes d'information et de consultation favorisant la participation des citoyens. La nouveauté est que les municipalités auraient désormais l'obligation d'adopter une politique d'information et de consultation publiques. Le contenu et les outils de ces politiques municipales restent à définir. Le projet de loi ne précise rien sur ces points (audience publique, office de consultation publique) mais propose toutefois une simplification du processus référendaire.

En Ontario, nous avons étudié le projet de *Golden Horseshoe* (la ceinture de verdure) développé à Toronto. Cette notion de *ceinture de verdure* est enracinée dans le concept moderniste de séparation des usages du sol et du mouvement *preservationist* visant à maintenir la beauté de l'espace rural. Étroitement associée à l'affirmation de la discipline de l'urbanisme (*planning*), la ceinture de verdure procure aux urbanistes un exemple concret de ce qu'ils peuvent accomplir. Passé un peu de mode à partir de la fin des années soixante, ce « vieil » outil d'aménagement rejoint pourtant les idées et les méthodes portées par des planificateurs contemporains sous les labels du *nouvel urbanisme* et de la *croissance intelligente*. L'objectif est non seulement de limiter la croissance urbaine mais également de fournir des espaces verts, de protéger des espaces d'intérêts écologiques et de conserver des terres agricoles. Or, il apparaît que cet outil d'aménagement possède une application spécifique dans un contexte de métropolisation : la ceinture de verdure doit trouver sa légitimité dans un contexte où les principes du nouvel urbanisme et de la croissance intelligente valorisent la densification urbaine et la réduction des déplacements à l'échelle métropolitaine. En ce sens, la ceinture de verdure illustre les nouveaux défis de ces espaces intermédiaires, qui sans être urbains ne sont pas non plus totalement ruraux et s'insère dans les débats sur les projets de « *green infrastructures* »

Le gouvernement ontarien entreprend dans ce contexte, par des moyens législatifs, de constituer et d'assurer une ceinture de verdure dans la zone métropolitaine la plus peuplée du Canada : le *Greater Golden Horsehoe*. La zone est non seulement la plus peuplée, mais celle dont la croissance démographique est la plus forte, et où l'étalement urbain semble incontrôlable. De plus, cette zone est considérée comme sensible au niveau hydrique (en lien avec le lac Ontario et les réserves en eau potable). Alors que les réformes municipales ontariennes ont eu tendance à donner davantage de pouvoirs, de compétences et de moyens d'action aux municipalités ontariennes, y compris Toronto, le projet de ceinture de verdure est piloté par le gouvernement provincial, ce dernier semblant ne pas faire confiance aux municipalités pour restreindre l'étalement urbain, première source de revenu fiscal de ces dernières. Le Gouvernement Ontarien a fixé les limites territoriales de cette zone de 1.8 millions d'ares qui est dédiée à l'agriculture, à la conservation de la nature et au *Settlement*[2]. Mais si le gouvernement provincial a pris les rênes de cette politique d'aménagement du territoire, il laisse aux aménagistes locaux le soin de régler les usages précis que pourront faire les propriétaires de leurs sols. Des experts notent qu'il s'agit donc d'une *infrastructure verte* permettant d'associer les usagers aux enjeux de l'alimentation en eau potable (sujet sensible en Ontario) et au maintien d'une agriculture de proximité.

La ceinture de verdure s'inscrit donc en continuité avec d'autres démarches provinciales visant le contrôle de l'étalement urbain. En 2005, la loi *Places to Grow*, identifiait les lieux et les formes du développement urbain. La densification était de mise, puisque 40%

[2] La notion de *Settlement*, souvent utilisée dans l'aménagement du territoire, est difficile à traduire dans la mesure où elle fait référence à des règlements ou des accords, mais aussi par extension à des espaces faiblement peuplés, à des colonies, à des hameaux aussi.

de la croissance de chaque municipalité devait se faire dans des zones déjà urbaines, ou alors avec des densités plus élevées dans les nouveaux développements (50 habitants et emploi par hectare).

Les propriétaires, le piéton et la ceinture de verdure

Une première lecture factuelle des enquêtes présentées (dont on retrouve un descriptif détaillé et assez exhaustif dans le rapport : Mévellec A., Gauthier M., 15 septembre 2011, *Les défis aménagistes au Canada*, Rapport pour la DATAR, 49 p.) consiste à lister les enseignements les plus saillants.

Deux métropoles « harnachées » par leur province : au Canada, on retrouve une forte concentration de la population dans ses deux provinces fondatrices, l'Ontario accueillant près de 40% de l'ensemble de la population canadienne et le Québec en regroupant 25%. Ces deux provinces détiennent la compétence de planification et d'occupation du territoire, mais elles en délèguent le plus souvent une partie aux municipalités. Ce « palier », qui ne possède pas de statut constitutionnel (les municipalités canadiennes ne sont que des « créatures » de chaque gouvernement provincial), a pour caractéristique d'être historiquement conçu comme un regroupement de propriétaires se dotant de biens et services collectifs, si bien que les municipalités relèvent moins de la communauté, au sens d'un projet de *vivre-ensemble*, que de la coopérative de services, entraînant une vision apolitique du local dans l'imaginaire canadien. Depuis une décennie, une série de réformes visent à renforcer, dans les deux provinces, pour traiter des enjeux de l'étalement urbain. Si leur capacité d'action reste étroitement délimitée dans le cadre de ces délégations de compétences accordées par chaque gouvernement provincial, ce système d' « harnachement institutionnel » est de plus en plus différencié, donnant une place croissante à l'échelon intermédiaire de la métropole. En Ontario, le principe traditionnel de l'*ultra vires* a été battu en brèche et les municipalités sont reconnues comme un palier « capable et responsable ». Au Québec, malgré un champ exclusif d'intervention relativement restreint, la nouvelle ville de Montréal développe de nouvelles politiques (culture, développement social) et entreprend une démarche inédite de planification stratégique. Dans les deux provinces, les systèmes municipaux constituent donc des structures d'opportunités et de contraintes pour les acteurs de l'aménagement du territoire. Les enjeux de l'étalement urbain et de l'aménagement du territoire sont conçus sous un angle assez technique mais les métropoles occupent dorénavant une place croissante dans la relation entre la province et les municipalités et elles font l'objet de traitements spécifiques (formes institutionnelles, partage des compétences) en raison de leur poids démographique, économique mais également politique.

Le *smart growth* et le nouvel urbanisme : dans une perspective cognitive sur les mouvements d'idées qui traversent et animent chaque configuration métropolitaine, il est possible de repérer les discours qui sont portés par les professionnels du développement urbain sur deux concepts en particulier : la « croissance intelligente » (*smart growth*) et le « nouvel urbanisme ». Ces nouvelles doctrines sur l'aménagement et le développement urbain défendent l'idée d'un développement à plusieurs échelles géographiques pour limiter l'étalement urbain. Ces préconisations sont adossées à des lois provinciales et elles sont accompagnées de mesures incitatives fiscales et économiques. Le *smart growth* défend le principe de communautés dynamiques et accessibles aux piétons, de bâtiments 'intelligents', d'infrastructures vertes et d'une pensée de la planification intégrée à grande échelle. Le *nouvel urbanisme* s'intéresse au *design* des lotissements résidentiels, à leur densification et à la

réhabilitation du piéton au cœur des espaces publics. Cet ensemble de recettes et d'expertises se concrétise dans la rédaction de projets de lois qui déclinent ces orientations sur l'urbanisme des métropoles. Au Québec, un avant projet de loi (déposé le 9 décembre 2010) redéfinit les rapports entre les municipalités et le gouvernement provincial, les outils d'aménagement et les mécanismes d'information et de consultation publique. Il s'agit pour la province de concentrer les efforts aménagistes en partenariat avec les *Municipalités Régionales de Comté* et les *communautés métropolitaines* avec des mesures d'assouplissement sur les compétences et de nouveaux mécanismes d'information et de consultation. En Ontario, le projet de « ceinture de verdure » développé à Toronto vise à limiter la croissance urbaine mais également à fournir des espaces verts, protéger des espaces d'intérêts écologiques et conserver des terres agricoles. Comme le *Greater Golden Horsehoe* se situe dans une zone où l'étalement urbain semble incontrôlable, le Gouvernement Ontarien s'engage de façon volontariste dans le pilotage du projet, mais il laisse néanmoins aux aménagistes locaux le soin de régler les usages précis que pourront faire les propriétaires de leurs sols (notamment sur les enjeux sensibles de l'alimentation en eau potable et de l'agriculture de proximité).

Une seconde lecture plus transversale des expérimentations étudiées consiste à explorer plus avant les éléments culturels que la « vision canadienne » énonce ou suggère. En introduction de cette partie, nous avons évoqué l'énigme de la *Canadian Attitude,* cette façon pacifiée de faire tenir ensemble dans un système fédéral hybride l'*étrange multiplicité* de ce vaste territoire et de ses habitants aux origines si variées. Dans cette perspective, les pratiques et discours que nous avons recueillis sur l'aménagement du territoire et la planification métropolitaine semblent parfois véhiculer, à l'image des oxymores, une façon spécifique de rapprocher des termes que leur sens devrait éloigner et dont l'apparence pourrait paraître de prime abord assez contradictoire. Des auteurs ont qualifié ce mécano fédéral comme la culture des modérations intergouvernementales et des ambivalences consensuelles.

A cet égard, nous souhaitons revenir sur la formule du « harnachement institutionnel » utilisée dans l'étude pour décrire le mode à la fois hiérarchique mais néanmoins très souple, voire inefficace, d'encadrement de l'entrelacs des relations entre l'Etat fédéral, ses provinces, les municipalités et des entités régionales et métropolitaines émergentes. Dans le contexte québécois, on parle couramment de l'harnachement d'une rivière pour évoquer la construction d'un barrage et donc d'un lac artificiel. L'harnachement est conçu comme une contrainte imposée pour changer le cours des choses et des actions. Au sens propre, le harnais est un équipement composé de sangles qui permet de se relier à autrui mais aussi de se protéger. Au sens figuré, on utilise parfois la formule du harnachement pour décrire de façon ironique ou péjorative un accoutrement curieux ou une situation de suréquipement. Le « modèle » canadien de régulation de la planification urbaine permet de retrouver les deux sens de l'expression : les métropoles de Montréal et de Toronto sont solidement *harnachées* à d'autres institutions (les provinces, l'Etat fédéral, les municipalités) sur les plans réglementaire, politique et administratif. Leurs choix comme leur protection dépendent des sangles que d'autres niveaux institutionnels contrôlent et activent. Mais cet harnachement revêt aussi une acception plus distancié lorsqu'il s'agit de souligner le défilé des dispositifs et programmes de niveau métropolitain, dans une profusion qui traduit des responsabilités publiques limitées et une autonomie politique des plus ténues. Cette lecture à deux niveaux constitue sans doute une singularité canadienne : le pays est tout entier construit sur des mécanismes flottants d'interterritorialité (l'Etat fédéral et ses provinces, les provinces entre elles, chaque province et ses municipalités, chaque province et ses municipalités régionales de comté, les municipalités et les structures intercommunales…). Et ce *design* institutionnel ne constitue qu'une forme fragile et distendue de normes et de contraintes, le harnais ne

garantissant pas le pilotage des politiques publiques ni même la définition précise de leur contenu, chaque gouvernement provincial adoptant une conception prudente et nuancée en matière de volontarisme politique.

Si l'on reprend l'entrée par l'espace des signes proposée par Roland Barthes, il semble possible de cristalliser cette singularité planificatrice en surlignant comment les aménagistes racontent la planification autour de trois termes en particulier : les « propriétaires », le « piéton » et la « ceinture de verdure ».

Les propriétaires sont omniprésents dans l'idéologie gestionnaire de l'action publique locale au Canada. Les municipalités se sont historiquement construites comme des regroupements de propriétaires cherchant à se doter de biens et de services collectifs en maintenant le taux de taxation le plus bas possible. Nous avons vu que dans cette tradition politico-administrative, les municipalités relevaient moins de la communauté, au sens d'un projet de *vivre-ensemble*, que de la coopérative de services. Les « propriétaires » sont la première fondation de l'aménagement du territoire : une conception foncière de l'occupation humaine de l'espace, avec des droits et des devoirs qui sont d'abord codifiés par ceux qui bâtissent et qui possèdent physiquement la ville.

Mais c'est à ce stade qu'il faut tirer un autre enseignement des enquêtes menées à Montréal et à Toronto : le processus de métropolisation semble entraîner les experts à enrichir cette appréhension municipaliste d'une sensibilité aux droits et devoirs des usagers de la ville. Le « piéton » gagne ses lettres de noblesse en acquérant une place inédite, au royaume de l'automobile, comme seconde fondation de la ville moderne. Loin des controverses européennes sur les agglomérations qui excluent et se fragmentent à l'infini, les urbanistes concentrent l'attention sur les conditions du bien-être urbain, sur la qualité de vie et sur la protection de l'environnement. La croissance devient « intelligente » lorsque l'individu peut vivre au centre-ville, c'est-à-dire lorsqu'il parvient à se déplacer dans un milieu densifié et sans voiture et à proximité d'une « ceinture de verdure » pour protéger la nature. Intervient ici la troisième fondation du discours de nature environnementaliste. Peut-être fait-elle écho à la tradition gestionnaire sur les grands parcs naturels au Canada, avec des « centres d'interprétation » créés pour donner un accès didactique et contrôlé à une certaine idée de la nation. Des auteurs ont montré que dans ces grands parcs, la nature (vierge et sauvage) constitue une référence commune pratique pour rassembler les Canadiens de souche et les néo-Canadiens en favorisant un sentiment d'appartenance désocialisé et sans histoire. On pourrait faire ici un parallèle en suggérant pour hypothèse que les infrastructures vertes deviennent des lieux de mise en scène de l'harmonie métropolitaine sur fond d'air pur, de piétons et d'agriculture de proximité. Dans son oscillation permanente entre la « société juste » de Trudeau et la « société distincte » revendiquée par les provinces (et tout particulièrement celle du Québec), le Canada a construit une vision de l'unité toujours attachée à l'idée qu'aucun des territoires ni aucune des communautés ne puissent s'y sentir menacés ou en danger. On retrouve ce souci fort de pacification, cette forme historique de compromis permanent pour éviter les divisions, dans la façon de penser la planification métropolitaine. Les récits sur les propriétaires, le piéton et la ceinture de verdure devraient logiquement entraîner des controverses conflictuelles sur l'usage des sols dans les métropoles. Ils ne produisent qu'une juxtaposition des points de vue sur l'intérêt général où les arguments, loin de susciter des discordances, permettent aux Canadiens d'éprouver en permanence leur culture du « consensus ».

III. LEÇONS FRANÇAISES

En forçant le trait, on pourrait ne conclure cette enquête que sur l'extraordinaire prégnance des modèles culturels et des styles nationaux qui formatent les dynamiques d'aménagement du territoire au Japon et au Canada. Les expériences étudiées délivrent d'abord des enseignements sur les *sentiers de dépendance institutionnels* que les deux traditions politico-administratives ont tracés sur le long terme pour accompagner chaque système d'organisation spatiale. Nous avons pu illustrer ces différences sur quelques figures idéaltypiques (le *voisin* et la *gare* d'un côté ; les *propriétaires*, le *piéton* et la *ceinture de verdure* de l'autre) en suggérant que ces figures cristallisaient les façons de concevoir les défis du vieillissement de la population (au Japon) et de la croissance métropolitaine (au Canada). Dans les synthèses, nous avons cherché à caractériser les ressorts sociopolitiques de ces deux orientations aménagistes : d'un côté, la mise en œuvre de mille et une recettes fonctionnelles sur un mode résolument prosaïque et dépassionné, de l'autre la construction d'une vision vertueuse du *vivre ensemble* pour encadrer le volontarisme public sur des accommodements raisonnés et consensuels.

Si l'on tente une comparaison avec le modèle français, c'est, dans les deux cas, la place et le rôle de l'Etat qui font la différence tant la pensée française de l'aménagement du territoire semble véhiculer et promouvoir une éthique spécifique de l'intérêt général. Dans les recherches en sciences sociales sur les politiques publiques, la France est d'ailleurs souvent considérée comme le pays martyr du comparatisme en raison de l'empreinte si puissante et si singulière de son mode d'organisation administrative. Peut-être est-il possible de contourner l'obstacle de cette présumée incomparabilité en concentrant l'attention sur une approche « par le bas » des pratiques régionales et métropolitaines. Cet exercice intellectuel a été testé à l'occasion d'un séminaire de travail où nous avons demandé à des experts des trois pays d'envisager quelques « leçons françaises » sur les expérimentations japonaises et canadiennes[3]. Au terme de cette expérience et en guise de synthèse, il nous semble possible de suggérer quelques transferts d'idées stimulants concernant le rapport que les Japonais, les Canadiens et les Français entretiennent respectivement à l'espace, à la croissance et à la politique.

L'espace métropolitain au service du bien-être urbain

Le rapport à l'espace constitue de prime abord le chantier le plus contrasté avec des modes d'urbanisation extrêmes (l'hyper densité au Japon, l'étalement et l'immensité au Canada) et avec des politiques publiques nationales plutôt modérées (tant sur la question du vieillissement que sur celle de la planification métropolitaine). Le point commun des deux pays, outre la rudesse voire la violence du climat en certaines circonstances, concerne une même impression d'épuisement du modèle d'expansion urbaine que chaque pays a proposé et développé depuis un demi-siècle. Le Japon est confronté à la fin d'un cycle de *desserrement* des villes (et au début d'un cycle de rétraction) tandis que le Canada s'interroge sur les limites de l'étalement urbain. Dans les deux cas, la ville paraît confrontée à des défis inédits de cohésion et de lien social. Sur chaque modèle (la densification d'un côté, l'étalement de

[3] Séminaire qui s'est tenu à Paris dans les locaux de la DATAR le 9/12/2011 sous la direction de Natacha Aveline, Alain Faure, Mario Gauthier et Anne Mévellec, et avec la participation de Augustin Berque, Sophie Buhnik, Guy Chiasson, Sylvie Fol, Florian Muzard, Hamid Nedjat, Catherine Prévost, Jean-François Sabouret et Antoine Vion. Que ces derniers soient ici chaleureusement remerciés pour leur participation.

l'autre), le fait urbain était plutôt appréhendé jusqu'alors comme l'expression d'une certaine modernité économique. A défaut de rendre libre, l'air de la ville donnait, dans les deux pays, le sentiment d'une promesse de développement et d'expansion.

Dans ce contexte, la France urbaine est confrontée, dans sa diversité urbanistique, aux deux mouvements contradictoires de la densification et de l'étalement mais sans que ces cycles n'aient jamais été perçus comme positifs ou avant-gardistes. Historiquement, les idéologies politiques et les imaginaires sociaux du modèle français ont plutôt alimenté une sorte de méfiance tenace à l'égard de l'urbanisation. *L'esprit des lieux* et l'attachement communautaire sont solidement concentrés dans les symboles du village et de la République *Une et Indivisible*. Hormis les initiatives de marketing territorial, on ne recense guère de mouvements d'idées qui vantent les atouts de la ville foisonnante, rayonnante et créative. Or c'est bien sur l'imagerie vertueuse de la *small community* urbaine que les Japonais et les Canadiens semblent actuellement expérimenter de nouvelles grammaires de la modernité. La figure du *voisin* comme celle du *piéton*, même si nous avons vu qu'elles étaient d'essence très différente (assez prosaïque pour les Japonais, plus idéologique pour les Canadiens), partent d'une même volonté de lutter contre la déshumanisation des lieux urbains. Dans la densité comme dans l'étirement, les villes voient le lien social menacé et dans les deux pays, les initiatives aménagistes tentent de revaloriser l'idée d'un *bien-être* qui transforme l'espace contraint des villes. Cette même quête de territorialisation vertueuse repose donc sur le diagnostic selon lequel le quartier ne peut fonctionner que s'il est conçu comme un espace dense d'attachement identitaire, voire de survie collective. Or, il apparaît historiquement que dans son rapport à l'espace, la France a toujours façonné l'appréhension charnelle et passionnelle des individus à des lieux sur des micro-espaces plutôt ruraux ou régionaux. Se représenter la figure du bien-être dans les villes et dans les métropoles : voilà donc assurément une opération symbolique qui reste à imaginer et à écrire collectivement sur le cas français.

En termes de préconisations, on retiendra des exemples étudiés que les individus sont valorisés dans certains rôles qui connectent l'idée du bien-être en lien avec des dynamiques sociospatiales urbaines. D'une certaine façon, la *ceinture de verdure* nous propose au Canada une sorte d'anti-modèle vertueux qui s'oppose aux injonctions classiques sur le développement et la production. Au Japon, la *gare* diffuse une conception de la continuité spatiale pour passer sans transition du train au grand magasin puis au bus dans un environnement convivial. Et dans les deux pays, le *voisin* et le *piéton* reflètent des valeurs de solidarité et de mobilité à échelle humaine. En France, les phénomènes tant de densification que d'étalement urbanistiques sont surtout vécus sur un mode subi et contraint. La question est donc de savoir s'il est possible d'impulser des programmes qui vantent l'appropriation de l'espace métropolitain sur un mode plus positif, plus vertueux aussi. Dans cette perspective, on pense bien sûr à l'essor récent sans précédent de l'usage des vélos dans les villes grâce à des aménagements (les pistes cyclables), grâce à des dispositifs (les bornes de location) et surtout grâce à une nouvelle conception des déplacements qui place l'habitant dans une position plus ludique et plus réceptive concernant les richesses de son environnement. Sans doute faudrait-il aider au développement des programmes qui encouragent cet usage sensible et participatif de la métropole, c'est à dire conçu au rythme de ses usagers, qu'ils soient flâneurs, promeneurs, voisins, créateurs, en valorisant les richesses patrimoniales et les réseaux sociaux de la métropole. L'attachement identitaire à un territoire se construit toujours dans la combinaison des registres de l'émotif et du collectif. L'identité métropolitaine doit donc trouver ses marques sur la capacité de ses habitants à se mouvoir dans une extraordinaire multiplicité de lieux, des centres ville historiques aux sites naturels protégés, des zones résidentielles aux lieux de vie commerciaux. Mais comment travailler sur ce sentiment de

fierté qui découlerait du privilège d'accéder à une telle palette de spatialités? L'Etat pourrait-il instiller des dispositifs administratifs pour combattre de façon volontariste, dans les mille et un programmes d'action publique coproduits dans les métropoles avec les collectivités locales, les conceptions trop souvent négatives ou défaitistes sur la densité et l'étalement urbains? Ce travail d'impulsion symbolique pourrait par exemple se traduire avec la certification, au sein de tous ses services déconcentrés, d'un label de qualité « espace bien-être métropolitain » détaillant la valeur ajoutée des services publics qui sont conçus et pilotés volontairement à l'échelle de la région urbaine. Ce label pourrait être accompagné d'un bonus dans les financements de l'Etat. On pourrait aussi imaginer une communication spécifique (par voie d'affiches et de publicités dans les radios locales) appuyée sur un slogan volontariste du type « bien vivre en métropole », « fiers d'être métropolitains », « construisons une métropole heureuse », « oui au bonheur métropolitain »…

Les récits pour une autre croissance

Le rapport à la croissance constitue le deuxième domaine où les trajectoires japonaise et canadienne semblent, en première lecture, forts différentes et contrastées. Le Japon est placé à la fin d'un cycle exceptionnel (marqué par le crash de la bulle immobilière) qui voit son avance technologique et ses capacités d'innovation organisationnelles frontalement remises en cause sur la scène internationale. Cette soudaine vulnérabilité économique entre en décalage complet avec la situation canadienne, pays qui envisage à l'inverse son devenir socioéconomique avec confiance et optimisme en raison d'un important dynamisme démographique et de réserves énergétiques des plus prometteuses. Ces chemins opposés expliquent sans doute en grande partie la façon différenciée d'appréhender le développement économique dans les deux enquêtes : les expérimentations japonaises imaginent des solutions au vieillissement sur un mode défensif, au cas par cas et en fonction des ressources locales tandis que les urbanistes canadiens abordent la planification métropolitaine sur un mode plus global qui valorise les ambitions vertueuses (l'écologie, la qualité, la concertation) et les partenariats gagnant-gagnant. Bien que la place de l'immigration constitue une différence majeure dans la comparaison (c'est assurément cette dernière qui « fait la ville » au Canada depuis trente ans), le regard croisé permet cependant d'observer un même phénomène : dans les deux cas, les experts urbains pensent la croissance en cherchant à transformer des handicaps en atouts.

Au Japon par exemple, les enquêtes sur Kytakyushu et sur les opérateurs ferroviaires permettent de repérer des initiatives de retournement qui rappellent la technique du judoka utilisant le surplus d'énergie et de force de son adversaire à son avantage. C'est sur des problèmes désastreux de pollution que la ville construit des filières exemplaires de recyclage des déchets et c'est sur des friches industrielles en pleine ville qu'elle assoie ses ambitions touristico-culturelles les plus abouties. De même, les opérateurs ferroviaires font-ils preuve d'une étonnante aptitude au combat dans des situations pour le moins compromises en apparence. Ils parviennent notamment à compenser la chute de fréquentation dans les transports en commun (et les pertes de recettes qui vont avec) en multipliant les locaux et les services dans les gares. Plus étonnant encore pour l'observateur étranger, cette renaissance porte sur des secteurs d'activités (la petite enfance, le funéraire, la formation…) sur lesquels on attendait peu *a priori* des entreprises privées. A Montréal comme à Toronto, on retrouve ce retournement des priorités dans deux domaines, l'automobile et la grande consommation, où l'Amérique du Nord a historiquement affirmé son rayonnement et sa puissance. Les urbanistes et les architectes instillent dans les lois de planification des idéaux qui plaident les vertus de la

croissance intelligente sur des critères qualitatifs de mobilité, d'authenticité et d'écologie. Nous avons vu que la liberté du piéton et l'agriculture de proximité deviennent par exemple des symboles du bien être urbain alors même qu'ils véhiculent des valeurs situées en porte à faux avec le « tout automobile » et l'hyper-consommation du *way of life* nord-américain (modèles qui demeurent toujours très présents dans l'aménagement des *smart centres*, ces nouveaux centres commerciaux ouverts et multifonctionnels autour de quelques enseignes réputées).

Dans ces exemples, les Japonais comme les Canadiens s'attaquent au défi de la croissance en suggérant un renversement des hiérarchies et une prise de risques symboliques. Cette façon subversive de prendre le contrepied des représentations dominantes, voilà sans doute la deuxième leçon qui pourrait éclairer la planification *made in France*. La dynamique interministérielle de la politique d'aménagement du territoire est historiquement adossée à quelques administrations structurantes (industrie, énergie, agriculture, transports) qui ont bâti leurs points de convergence sur l'égalité d'accès aux services publics et sur la lutte contre les déséquilibres du territoire. Le processus de métropolisation alimente assurément cette angoisse d'une fragmentation sociospatiale en intra (au sein de chaque région urbaine) mais aussi en inter (dans la compétition-concurrence qui oppose les agglomérations les unes aux autres). Peut-être faut-il accepter l'augure de stratégies de planification qui seraient avant tout énoncées au prisme des défis d'intégration propres à chaque métropole. En d'autres termes, on pourrait faire l'hypothèse que la phase initiale d'identification des problèmes d'aménagement relève d'un diagnostic centré sur la cohésion sociale à l'échelle de la métropole, et donc sur l'histoire des fractures sociales en présence. Dans les études japonaise et canadienne, on s'aperçoit que les grandes métropoles, bien que confrontées à une même pression concurrentielle, ont développé des stratégies d'aménagement et de développement singulièrement différenciées selon chaque trajectoire socio-historique. Il existe en quelque sorte une façon sensible et identitaire d'appréhender les défis de la croissance qui, loin de la simple équation technique, s'appuie sur un contexte à chaque fois singulier, formulant des recettes et testant des prises de risque au gré de ces spécificités.

En termes de préconisations, on retiendra de ces expériences que chaque métropole doit parvenir à trouver les termes d'un diagnostic qui sera à la fois lucide sur ses points faibles et audacieux dans ses objectifs. Cette lucidité et cette audace nécessitent d'abord une certaine autonomie dans l'expertise, ce que la plupart des métropoles construisent depuis quelques années en structurant des services spécifiques dans les champs de l'évaluation et de la prospective. Mais il faut, au-delà de cet effort introspectif, un certain volontarisme politique pour s'émanciper des diagnostics produits par les corps de doctrine sectoriels et catégoriels. On touche là à un débat d'actualité opposant d'un côté les experts qui plaident l'expérimentation pour retrouver, *in fine*, le chemin des politiques de droit commun, et de l'autre ceux qui revendiquent des *principes communautaires* (au sens intercommunal) qui seraient spécifiquement codifiés par chaque gouvernement métropolitain. Les exemples japonais et canadien sont là pour nous montrer que le prisme juridique et institutionnel des influences fédérales ou centralisées ne permet pas de trancher ce débat. L'enseignement le plus éclairant de la comparaison provient plutôt du constat que la réussite des politiques innovantes reste fortement dépendante de la qualité de mise en récit sur la possibilité d'une autre croissance. Chaque métropole cherche à transcender ses traumatismes sociohistoriques et à transformer ses faiblesses les plus criantes. Ce constat n'est pas sans rappeler les travaux universitaires (dans l'approche dite cognitive sur l'analyse des politiques publiques) qui démontrent qu'un « bon » programme public, fut-il remarquable sur le plan opérationnel, se jauge d'abord à sa puissance signifiante et à la qualité de sa réceptivité dans l'opinion publique. Sur le cas français, le renversement des hiérarchies et la prise de risques

symboliques reposent sans doute sur la légitimité des régions urbaines à proposer, à l'instar des Etats providence, des récits audacieux liant dans un même élan narratif la cohésion sociale et la construction d'un autre modèle de croissance. Le rôle du Gouvernement et de l'Assemblée nationale peut se révéler décisif en réformant la décentralisation sur son volet électoral. Dans la tradition française de la représentation politique, la création d'un lien de confiance direct entre les habitants et le « maire d'agglomération » passe assurément par une élection au suffrage universel direct. On pourrait aussi imaginer que les récits métropolitains soient mieux débattus et bonifiés collectivement au sein de forums délibératifs. Le « conseil communautaire » et le « conseil de développement » sont deux piliers des communautés d'agglomération (depuis la loi Chevènement de 1999) qui devraient trouver, dans cette perspective, une fonction politique et stratégique beaucoup plus explicite (les premiers tardant à dépasser le stade de « conseil des communes » ou d'assemblée des maires, et les seconds restant trop souvent cantonnés à des missions d'évaluation confidentielles ou sur des thématiques secondaires).

La politique par la base

Cette hypothèse sur le récit d'une autre croissance nous entraîne sur un troisième terrain sensible, la question du rapport des individus à la politique. Dans les deux pays étudiés, les expérimentations suggèrent plusieurs correspondances. Si historiquement, la planification d'Etat a connu le même essor dans les années 70 et 80 dans ses ambitions sur le développement et les infrastructures (le modèle économique du *développemental* ou *hard state*), il apparaît dans les deux cas que la thématique de l'aménagement devient progressivement une compétence plus technique et logistique et que la planification étatique se fait plus modeste dans ses attendus comme dans ses instruments. Une autre correspondance concerne le rôle secondaire de la politique locale : le *palier* municipal est vécu au Canada comme un échelon apolitique (au sens partisan du terme) tandis qu'il est strictement soumis à l'autorité de la préfecture au Japon. Dans les deux pays, le niveau métropolitain est d'abord administratif au sens où il sert à établir des statistiques et à tisser des coopérations, parfois à diffuser des normes, mais sans parvenir pour l'instant (malgré des réformes) à s'imposer comme un échelon de gouvernement à part entière. Enfin, les liens avec la société civile révèlent aussi quelques similitudes sur deux versants : d'un côté les grandes entreprises privées assument parfois de véritables missions d'utilité publique ; de l'autre les réseaux sociaux sont des acteurs légitimes et influents dans la codification collective de l'entraide sociale. Toutes ces micro-tendances, qui mériteraient assurément des analyses nuancées et approfondies, permettent de noter que les systèmes politiques locaux occupent une place secondaire dans les projets étudiés. Certes, cette forme d'indifférence ou d'échappement ne se manifeste pas de la même façon dans les deux pays : les politiques publiques locales sont jugées plutôt subsidiaires au Japon (le public n'intervient que si le privé est déficient) et plutôt « cosmétiques » au Canada (les grandes décisions se prennent dans les milieux économiques). Ces deux tendances ont pour même corollaire de concentrer les vertus de la vie dans la cité sur les sphères du privé : les entrepreneurs et les réseaux sociaux au Japon, les hommes d'affaires et les citoyens au Canada.

Au Japon par exemple, on admet volontiers que ce sont d'abord l'esprit d'entreprise et la performance individuelle qui conditionnent les innovations et les réussites publiques. Comme le modèle national de l'expansion industrielle connaît depuis deux décennies des mutations profondes, il semble qu'un transfert symbolique s'opère qui déplace cette combinatoire du national vers le régional ou l'urbain. Au Canada, ce sont les idéaux du

multiculturalisme, du libéralisme et de l'affairisme local qui délimitent les frontières de l'interventionnisme public, et la conception fédérale du *harnachement institutionnel* illustre bien cette conception passive des régulations politiques limitées à des éléments de *design* et de représentation symbolique de l'unité nationale. Dans les deux pays, il n'y a jamais de ligne intangible entre les intérêts publics et privés mais on perçoit une dynamique asymétrique (la prime au privé) plaçant clairement les innovations « par la base » dans une perspective libérale (certains économistes évoquent d'ailleurs explicitement « le temps des villes libérales »). Dans ce modèle émergent, les « coalitions d'acteurs » qui composent la société civile ont des responsabilités centrales dans l'impulsion des initiatives collectives, et ce, aussi bien en matière de développement que sur le registre de la solidarité.

En termes de préconisations, ces façons de concevoir la politique en s'appuyant sur les communautés locales semblent de prime abord difficiles à transposer au contexte français. Les initiatives japonaises comme « un rôle par habitant » ou « Dr Net » supposent par exemple un maillage de services de proximité où les individus se sentent investis d'une mission collective et acceptent de mettre à disposition de la communauté locale leurs compétences professionnelles. Peut-être faudrait-il s'inspirer des expériences observées au Canada qui suggèrent que les *usagers de la ville* (le piéton, le propriétaire, le consommateur…) créent de façon pragmatique des coopératives de services possédant une légitimité immédiate dans la gestion des affaires locales. C'est l'idée que la société civile possède des droits et des devoirs à partir d'un rapport à la chose publique qui rappelle le principe de subsidiarité dans ses fondations philosophiques : n'affecter aux élites politiques et aux institutions publiques des responsabilités que sur ce que l'initiative privée ne parvient réellement pas à arbitrer ou à réguler. Voilà donc une représentation de l'intérêt général et du bien commun qui paraît fort éloignée du modèle français. La société civile et le monde des entreprises sont considérés comme des protagonistes de premier ordre au sens où ils *représentent* de façon légitime le bien commun dans chaque contexte métropolitain, et où ils génèrent des services au public qui allègent (ou exonèrent, selon le point de vue adopté) l'Etat de certaines missions de régulation et de redistribution.

Vue sous cet angle, la décentralisation ne serait plus seulement un *mode d'être* de l'Etat, elle deviendrait aussi une façon territorialisée de concevoir la planification et l'aménagement du territoire, elle bousculerait nos façons d'appréhender la responsabilité et la légitimité politiques dans la cité en rappelant que la société civile et le monde des entreprises sont des acteurs politiques à part entière. C'est sans doute la troisième leçon de cette étude sur les « bonnes pratiques » aménagistes japonaises et canadiennes : l'Etat français pourrait développer une position d'observateur qui balise l'éthique fragile de cette *politique par la base*. On garde en mémoire son rôle historique dans la promotion d'instances administratives indépendantes sur les questions emblématiques de la justice, des marchés, de l'éthique ou de l'accès à la culture et à l'éducation. Les conseils économiques et sociaux régionaux ont en partie joué ce rôle depuis 1986 à l'échelon régional mais il faut reconnaître que les conseils régionaux ont rarement su conjuguer utilement ces expertises avec leurs nouvelles missions d'intervention publique. En science politique, de nombreux travaux consacrés à la montée en puissance contemporaine des *territoires* soulignent que l'autonomie des grandes collectivités locales favorise des dynamiques politiques parfois très conservatoires et autocentrées. Gageons que l'aménagement du territoire *made in France* écrive ses futures lettres de noblesse dans le récit national d'une République qui raconte non seulement l'égalité et la fraternité entre les territoires mais aussi l'égalité et la fierté dans les grandes régions urbaines. La DATAR pourrait assurément, dans cette perspective, occuper une position privilégiée de médiation en ajoutant à ses compétences reconnues d'expertise des ambitions plus éthiques et plus politiques concernant l'agir démocratique métropolitain.

Annexe 1. Réseaux scientifiques au Canada

Acteurs institutionnels

◆ **La fédération canadienne des municipalités** (FCM) regroupe plus de 2000 municipalités dans l'ensemble du Canada. Située à Ottawa, cette fédération défend les intérêts du monde municipal auprès du gouvernement fédéral et produit un ensemble de travaux sur des sujets d'intérêt pour les municipalités (financement du logement social et abordable, financement et viabilité des infrastructures, Transport urbain et collectif, etc.)

Site : http://www.fcm.ca - Courriel : info@fcm.ca - Tél : 613-241-5221 – Fax : 613-241-7400 - Adresse : 24, rue Clarence - Ottawa, ON - K1N 5P3

◆ **L'union des municipalités du Québec** (UMQ) regroupe plus de 275 municipalités québécoises (plutôt urbaines que rurales). L'Union produit de l'information sur les grands sujets d'aménagement du territoire qui touchent les municipalités québécoises. Elle participe activement aux débats parlementaires sur ces sujets. Les mémoires produits à ces occasions sont disponibles en ligne. Les sections « grands dossiers » et « publications » permettent de prendre connaissance des travaux et positions adoptées par l'UMQ. L'UMQ identifie un certain nombre de « bonnes pratiques » qui sont illustrées sur le site internet. Il est possible de s'abonner à une revue de presse quotidienne, gratuite, présentant l'actualité des politiques publiques municipales dans l'ensemble de la province.

Site : http://www.umq.qc.ca - Tél : 514 282-7700 – Fax : 514 282-8893 – Adresse : Union des municipalités du Québec - 680, rue Sherbrooke Ouest Bureau 680 - Montréal (Québec) H3A 2M7

◆ **Le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales** (CIRUR) produit un service payant appelé *Muniscope* qui est une veille continue sur les recherches, la législation et les solutions pratiques aux questions d'actualité dans les domaines municipaux. Plus qu'une bibliothèque, *Muniscope* est un réseau qui offre des services de réseautage à la grandeur du pays. *Muniscope* offre des services de Recherche express, recueillant et résumant l'information la plus pertinente pour permettre aux clients de se consacrer à l'élaboration de solutions aux problèmes de gestion, de financement, et de planification.

La collection de la bibliothèque Muniscope comprend une collection de plus de 11 000 titres qui répondent aux besoins des représentants des administrations locales, aux planificateurs des politiques, aux planificateurs urbains et régionaux, et autres professionnels qui s'intéressent aux enjeux municipaux. La bibliothèque rend accessibles à ses membres des municipalités et des organismes provinciaux et fédéraux des livres, des rapports, des comptes rendus de conférences et des articles sur une variété de domaines : développement économique local, législation municipale, habitation, environnement, ruralité, études et initiatives en transport, urbanisme et réglementation. La collection est mise à jour périodiquement afin de veiller à ce qu'elle renferme l'information le plus à jour possible.

Site : http://www.muniscope.ca/home/index_fr.php - Personne ressource : Katherine d'Entremont, directrice kdentremont@icurr.org– Tel : 647-345-6454 – Adresse : ICURR - 40, Wynford Drive, bureau 210 - Toronto (Ontario) M3C 1J5

◆ **Le Ministère des Affaires municipales et régionales et de l'occupation du territoire** (MAMROT) du gouvernement du Québec possède un site Internet qui rassemble un grand nombre d'informations sur l'organisation locale et régionale québécoise, sur les lois existantes et en préparation, sur les dossiers municipaux tels que la fiscalité, le développement durable, l'économie sociale ou l'aménagement du territoire. La littérature grise, les rapports de chercheurs universitaires ainsi que l'identification de bonnes pratiques sont gratuitement disponibles sur le site internet. On y trouve également un guide sur la prise de décision en urbanisme qui présentent notamment le cadre de planification québécois prévu par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Site : http://www.mamrot.gouv.qc.ca/

◆ **Le Ministères des Affaires municipales et du logement** (MAH) du gouvernement de l'Ontario - http://www.mah.gov.on.ca/Page2108.aspx

Acteurs universitaires

◆ **L'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal** possède un site qui présente le corps professoral de cet institut ainsi qu'un certain nombre de leurs publications. Les travaux réalisés au sein de l'Institut portent à la fois sur la ville nord américaine (forme étalée, pratiques urbanistiques, ville intérieure) et sur des enjeux urbains généraux (place des villes moyennes, démocratie participative, etc.). On peut noter que le directeur actuel de l'Institut est Franck Scherrer, ancien élève E.N.S. Paris, agrégé de géographie, M.A. Études Urbaines (Lyon 2), Ph.D. Urbanisme (Paris 12), H.D.R. Urbanisme (Lyon 2) - Tél : 514 343-6386 – Fax : 514 343-2338 - franck.scherrer@umontreal.ca

Site : http://www.urb.umontreal.ca/

◆ **Le Centre d'études sur la gouvernance** (Université d'Ottawa) regroupe des chercheurs de l'université d'Ottawa, de disciplines variées, ainsi que des chercheurs en résidence. Les recherches qui y sont menées s'inscrivent dans l'un des trois axes suivants :

- les mécanismes et les enjeux de la gouvernance qui sont définis dans des espaces territoriaux spécifiques – des villes, des communautés, des régions –, ce qui comprend donc une réflexion sur la territorialisation de la gouvernance
- la diversité grandissante de nos sociétés ainsi que le potentiel de la gouvernance et des mécanismes précis de la gouvernance d'offrir un véritable laboratoire d'expérimentation pour la création des lieux d'inclusion (espaces, communautés, institutions)
- une perspective qui part du niveau local et qui s'intéresse aux façons dont les autres niveaux d'action publique, privée et communautaire peuvent travailler de sorte à construite et augmenter la capacité du milieu local.

Site : http://www.sciencessociales.uottawa.ca/governance/fra/

◆ **Le Center for urban and community studies** (Université de Toronto) regroupe des chercheurs provenant de plusieurs universités canadiennes et états-uniennes, issus de disciplines variées (géographie, science politique, communication…) et associant aussi des praticiens (urbanistes de la ville de Toronto par exemple). Le centre produit des recherches financées, soit par les organismes subventionnaires académiques canadiens, soit par d'autres sources publiques. Les thèmes des recherches actuelles sont les suivants : Neighbourhood

Change & Building Inclusive Communities ; Immigrants, Discrimination and Homelessness ; Homelessness, Crime & the Criminal Justice System ; Multidimensional Impacts of Adequate Housing ; Family, Social Structure & Health Impacts in India ; Aging and Homelessness ; The Liveable City: Governance in Tokyo & Toronto ; Immigrants in the Global Economy ; Rental Housing & Salvadorean Refugees in Toronto.

Site : http://www.urbancentre.utoronto.ca/

◆ **Le Réseau Villes, Régions, Monde** (VRM), financé par le *Fonds québécois de recherche sur la société et la culture*, est un réseau interuniversitaire en études urbaines et spatiales voué à la concertation et à l'animation de la recherche et de la formation ainsi qu'à la valorisation et à la diffusion de ses résultats. Prenant appui sur quatre établissements universitaires, l'équipe rassemble les principaux chercheurs québécois autour des questions de l'organisation territoriale et du développement, de l'aménagement et de l'environnement, de la gestion du secteur local et des nouveaux enjeux urbains. Les projets réalisés sous la bannière de VRM s'inscrivent dans une démarche intégrée de construction d'un site Internet destiné à un public de chercheurs, d'étudiants et de partenaires socio-économiques issus des milieux universitaire, politique, civique et privé.

Personnes ressources : Claire Poitras, Directrice scientifique (INRS-Urbanisation, Culture et Société 385 rue Sherbrooke Est - Montréal, H2X 1E3 - Tél. (514) 499-4037 – Fax : (514) 499-4065; Valérie Vincent , Agente de liaison et de coordination VRM - vincentv@ucs.inrs.ca

Site: www.vrm.ca

◆ **Le Centre de recherche sur le développement territorial** (CRDT) est un regroupement stratégique de chercheurs et de chercheures, reconnu par le *Fonds québécois de recherche sur la société et la culture* (FQRSC). Il vise la mise en oeuvre d'une programmation de recherche comparative sur le développement territorial. Le CRDT rassemble une cinquantaine de membres et collaborateurs (chercheurs réguliers, associés, collaborateurs), dont une dizaine de l'étranger ou provenant d'ailleurs au Canada. Trois axes de recherche sont particulièrement développés : 1) Aménagement et gestion durable des territoires et des ressources ; 2) Dynamiques économiques, production et proximité ; 3) Politiques publiques et gouvernance territoriale.

Site : http://crdt.uqar.qc.ca/

Think tanks

◆ **Le Centre canadien de politique alternative** (Canadian center for Policy alternative) est un institut de recherche indépendant qui produit des analyses et des recommandations visant l'amélioration des politiques publiques canadiennes. Dans ce cadre, quelques rapports concernent spécifiquement les questions urbaines ou d'aménagement du territoire, par exemple sur les questions de densification à Winnipeg ou des grands équipements comme facteurs de renouveau urbain.

Site : http://www.policyalternatives.org

◆ **Le Réseau Métropolis** (Canada) est un réseau international favorisant la recherche comparative et l'élaboration de politiques publiques sur la migration, la diversité et l'intégration des immigrants dans les villes au Canada et dans le monde entier. Il existe deux volets : le premier concerne spécifiquement des études sur la situation canadienne. Le second

est un projet international réunissant des décideurs et des chercheurs de plus de 20 pays (y compris les États-Unis, la plupart des pays d'Europe occidentale, Israël, l'Argentine et des pays de l'Asie-Pacifique) et un projet plus directement.

Site : http://canada.metropolis.net/index_f.html

◆ **Le Congress for the new urbanism** est une association fait la promotion des principes du nouvel urbanisme. On retrouve sur leur site la Charte du nouvel urbanisme ainsi qu'une série d'initiatives à travers le monde qui mobilise ces principes.

Site : http://www.cnu.org/

Le Smart Growth (British Columbia) est la principale association canadienne faisant la promotion de la croissance intelligence. On retrouve sur son site les dix principes guidant la croissance intelligence ainsi qu'une série de publications portant sur les efforts de mise en œuvre de ces derniers. Il est également toujours possible de se référer au réseau international de croissance intelligente : http://www.smartgrowth.org/.

Site : http://www.smartgrowth.bc.ca/

Annexe 2. Réseaux scientifiques au Japon

Cette annexe a été rédigée par Sophie Buhnik, géographe et urbaniste, doctorante au sein de l'équipe CRIA depuis 2009, ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure d'Ulm et diplômée du magistère Urbanisme et Aménagement de l'Université de Paris 1. Nous tenons par la présente à la remercier vivement pour sa contribution.

Etudes urbaines et formations en urbanisme

Il s'agit d'une liste non exhaustive des études et formations dans des laboratoires et centres de recherche universitaires. Il faut noter qu'au Japon, les universités publiques peuvent être de niveau national (ce que sont souvent les établissements publics les plus prestigieux), métropolitain ou municipal, comme dans le cas de Tokyo. Les désignations « Université de Tokyo » ou « Université de Kyoto », sans précision géographique, font référence aux universités nationales.

◆ Le **Center for Sustainable Urban Regeneration** de **l'Université de Tokyo** fait partie des laboratoires de recherche sur la ville qui ont reçu depuis 2006 le label de Centre d'Excellence Globale (*Global Center of Excellence*, GCOE) par le Ministère Japonais de l'Education, de la Culture, des Sciences et Technologies et des Sports.

Son but est d'analyser en profondeur les principes structurant les discours sur le développement urbain durable et les méthodes d'application de ces principes dans des contextes régionaux spécifiques. Ce GCOE a établi des partenariats spécifiques (parallèlement aux nombreux accords d'échange que l'Université de Tokyo a signé avec d'autres établissements) avec d'autres réseaux d'étude du développement urbain durable rattachés à des instituts de recherche ou universités d'Asie (Chine, Corée, Inde, Taiwan, Thaïlande, Indonésie, Philippines, Vietnam, Singapour) et en France, avec l'Ecole d'Architecture de Paris-La Villette.

Ce centre publie un magazine bilingue anglais-japonais, *SUR:Sustainable Urban Regeneration.*

Site internet : http://csur.t.u-tokyo.ac.jp/publication/sur_magazine_en.html

◆ **L'Urban Research Plaza**, espace d'échanges créé par **l'Université Municipale d'Osaka** et classé Centre d'Excellence Global par le MEXT, n'est pas un laboratoire au sens propre du terme. Son équipe permanente se charge entre autres de développer des centres de recherche « satellites » pouvant être relocalisés dans d'autres villes du Japon voire à l'étranger, d'accueillir des invités pour des séjours d'étude temporaires, et ses membres s'engagent à mener en permanence des études de terrain ou des activités en relation avec un tissu d'associations locales de la région d'Osaka. Ce faisant, l'Urban Research Plaza se conçoit comme une plate-forme au cœur d'interactions entre réseaux de recherche spécialisés dans les thématiques du déclin urbain, de la revitalisation urbaine et de la ville créative (en particulier), ainsi qu'un lieu de réunion et un site de conférences pour ces réseaux. L'Urban Research Plaza tient ainsi à rappeler l'héritage laissé par Hajime Seki, maire d'Osaka de 1923 à 1935 qui introduisit durant son mandat des idées alors révolutionnaires pour l'aménagement des villes japonaises et fonda l'Université Municipale d'Osaka en 1928.

L'URP publie la revue *City, Culture and Society* (éditions Elsevier).

L'Université Municipale d'Osaka a établi entre autres des partenariats spécifiques avec l'Université Jean Moulin Lyon 3 et l'Université Cergy-Pontoise (sciences humaines), l'Université du Havre (business).

Site : http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/en/about/index.html

◆ Le Center for Urban Studies **de l'Université Métropolitaine de Tokyo**, devenu en 1994 le **Department of Urban System Science**, affilié à la **Graduate School of Urban Environmental Science** (qui accueille aussi des départements de : géographie, ingénierie civile et environnementale, tourisme, chimie appliquée, architecture et urbanisme). Les cours et recherches doctorales sont organisés selon trois axes thématiques : 1°) Espaces, systèmes urbains et aménagement ; 2°) Sociétés urbaines : résidents et institutions ; 3°) Analyse mathématique et méthodologie scientifique pour l'étude des structures urbaines et l'aménagement du territoire, en collaboration avec d'autres départements de l'UMT.

Des accords d'échange ont été signés par l'UMT avec l'Université Paris-Sud 11, l'Université Lille 1 et le Collège Doctoral Franco-Japonais.

Site : http://www.tmu.ac.jp/english/academics/graduate/ues/cus.html

◆ Le **Department of Urban Life Studies** de **l'Université Municipale de Tokyo** (Tokyo City University), privilégie une variété d'approches du fait urbain (sociologie, informatique, design, sciences politiques, business) pour former les étudiants à des méthodes de planification urbaine « innovantes » et « créatives ». Trois thématiques de recherche privilégiées : 1°) Vie et culture urbaines ; 2°) Urbanisme et aménagement ; 3°) Adaptation de l'environnement urbain aux besoins d'une société vieillissante.

L'Université Municipale de Tokyo collabore au programme « Zero Waste Society » avec l'université de Nova Scotia au Canada.

Site : http://www.tcu.ac.jp/english/undergraduate/urbanlife/index.html

◆ La **Graduate School of Urban Innovation de l'Université nationale de Yokohama** accueille une centaine d'étudiants depuis son ouverture en 2011. Elle propose plusieurs programmes de masters avec des spécialisations en : architecture, arts et culture urbaine, infrastructures internationales, infrastructures et sociétés. L'UNY est en partenariat avec 79 universités, dont en France l'Ecole Centrale de Paris, L'Université Jean Moulin Lyon 3, l'Université Paris-Est Créteil et l'Université Stendhal – Grenoble.

Site : http://www.ynu.ac.jp/english/academics/graduate/urban/index.html

◆ **L'université Rikkyo,** une université privée catholique prestigieuse établie en 1874 à Tokyo par un évêque américain, accueille depuis 2007 le **Center for Global Urban Studies**, au sein de sa **Graduate School of Sociology**. Une approche inter-disciplinaire du fait urbain, à partir de la sociologie urbaine, est proposée, avec des cours en japonais (en majorité) et en anglais. L'établissement a signé des accords d'échange avec l'INALCO, l'Université Jean Moulin Lyon 3, l'Université Paris Diderot et l'Université Panthéon-Assas Paris 2.

Site : http://english.rikkyo.ac.jp/research/laboratory/

◆ La **School for Policy Studies de l'Université Kwansei Gakuin** (une autre université chrétienne privée fondée dans la banlieue nord d'Osaka à la fin du XIXe siècle par le Révérend Lambuth - reconnue par l'Etat à partir de 1934, et une des quatre universités privées les plus prestigieuses du Kansai) se compose de quatre départements : Science Politiques, Etudes Urbaines, Informatique Appliquée et Relations Internationales. Le département d'Etudes Urbaines se spécialise dans la formation d'architectes, la prévention des désastres et la

revitalisation urbaine (échelle régionale et locale). Kwansei Gakuin a des partenariats avec l'IEP de Lyon, l'Université Lumière Lyon 2, l'Université Lille 1, L'Université de Franche-Comté et le Centre de Recherche sur le Japon de l'EHESS.

En consortium avec l'Université de Kobe (cf. *supra*) et l'Université nationale d'Osaka, la Kwansei Gakuin a créé en 2005 l'EUIJ (L'European Union Institute in Japan, Kansai), source d'information et d'étude de l'Union Européenne au Japon.

Site : http://www.kg-sps.jp/top_en.php

EUIJ : http://euij-kansai.jp/about_en

◆ La **Graduate School & Faculty of Engineering de l'Université de Chiba** (à l'est de la métropole tokyoïte): son **Department of Urban Environment Systems** accueille des étudiants de niveau master et doctorat qui peuvent se spécialiser en : 1°) Urbanisme, Design et Paysages, 2°) Ingénierie et Infrastructures (prévention des catastrophes, construction et gestion d'infrastructures et d'équipements) 3°) Ingénierie environnementale (énergies durables, technologies du recyclage, systèmes environnementaux), 4°) Ingénierie informatique et systèmes d'information pour les espaces urbains (informatique, technologies de l'information et de la communication, analyse spatiale, mathématiques).

Chiba est partenaire de l'Université Paris-Est Créteil, l'Université Rennes 1, l'Université de Technologie de Compiègne, l'ESIGELEC, l'Ecole de Design Nantes Atlantique, l'Ecole nationale supérieure de création industrielle et l'Ecole supérieure de design industriel de Sèvres.

Site : http://www.tu.chiba-u.ac.jp/en/index.html

◆ **Urban and Regional Planning Laboratory**, **Graduate School of Engineering, Université de Kyoto:** c'est un laboratoire spécialisé dans l'étude modélisée des infrastructures de transport à toutes les échelles (international, national, régional, intra-urbain).

Site : http://www.um.t.kyoto-u.ac.jp/en/information/laboratory/UrbanRegionalPlanning

◆ La **Graduate School of Human Development and Environment de l'Université de Kobe** est issue de la réorganisation en 2007 de plusieurs départements, dont le *Department of Human Envionmental Science*, qui propose à des étudiants japonais et étrangers un Master spécialisé en environnement, dont le programme de cours se répartit en quatre spécialités organisées par 4 divisions du département : 1°) Environnement naturel ; 2°) Analyse de l'environnement et information (« Mathematical Information Environment ») ; 3°) Environnement quotidien (« Life Environment ») spécialisé dans la recherche d'*optimum écologiques et environnementaux* adaptés à la vie quotidienne ; 4°) Environnement social, thème coordonné par la *Division of Social Environment* et dont l'équipe est spécialisée en études urbaines.

Outre l'EUIJ (cf. Kwansei Gakuin *ultra*), l'Université de Kobe a passé des accords d'échange avec plus de 180 établissements, dont des accords inter-universitaires avec les Universités Panthéon-Assas Paris 2, Paris Ouest Nanterre la Défense et Paris Diderot et des accords spécifiques par *graduate schools*.

Site : http://www.h.kobe-u.ac.jp/en/department/g-hes

◆ L'Université de Kobe a par ailleurs ouvert en 1996, un an après le séisme de Kobe, un **Centre de recherche sur la sûreté et la sécurité en milieu urbain** (Research Center for Urban Safety and Security RCUSS) spécialisé dans l'étude des risques en milieu urbain

(prévention, gestion, communication), qui organise annuellement des symposiums internationaux sur ce sujet.

Site : http://www.rcuss.kobe-u.ac.jp/English/index-e.html

◆ Partenaire, en France, de l'Université de Franche-Comté et de nombreux instituts de haute technologie à travers le monde, la **Toyohashi University of Technology** (près de Nagoya) a fait du développement durable l'enjeu de deux de ses cinq départements d'étude et de recherche : sciences de la vie et de l'environnement (Department of Environment and Life Sciences), architecture et ingénierie civile (Department of Architecture and Civil Engineering). Ces deux départements dispensent des cours d'aménagement et d'urbanisme dans le cadre de l'école doctorale **Environment and Life Science Engineering**.

Site :http://www.tut.ac.jp/english/schools/environment_and_life_science_engineering_doctoral_course.html

◆ Situé au sud de l'île d'Hokkaido, **l'Institut de Technologie de Muroran** dispense des cours d'architecture et d'ingénierie civile et environnementale de niveau master et doctorat. Spécialisation dans le développement régional, aménagement et environnement, développement côtier, réseaux et transport, design (logements, constructions anti-sismiques, constructions bioclimatiques : résistance aux climats froids, géotechnologies et construction d'ouvrages souterrains).

Site : http://www.muroran-it.ac.jp/en/link_dc.html

Autres centres de recherche (universitaires et non-universitaires)

◆ Le **Center for Spatial Information Science** affilié à **l'Université de Tokyo** : http://www.csis.u-tokyo.ac.jp/english/index.html

The City Planning Institute of Japan : fondé en 1951, fort de 4,450 membres réguliers, 92 étudiants, 240 associés et 37 membres honorifiques. Cet institut comprend entre autres un comité éditorial responsable de la publication du bimestriel *City Planning* et de la newsletter du CPIJ, un comité académique chargé de la relecture et de la publication de rapports ou articles publiés par différentes institutions, un comité de projet, une commission d'information et une « commission internationale » chargée de l'organisation de colloques internationaux. La newsletter du CPIJ publie régulièrement des articles sur la revitalisation des villes japonaises.

Site : http://www.cpij.or.jp/eng/index.html

Newsletter : http://www.cpij.or.jp/com/iac/newsletter.html

City Planning Institute, branche du Kansai

Branche du Chubu

◆ **The Fukuoka Urban Asia Research Center**, situé à Fukuoka dans le sud du Japon, dispose d'une bibliothèque riche en etudes urbaines sur le Japon et l'Asie Orientale.

Site: http://www.urc.or.jp/english/

Ce centre publie également un périodique en anglais, *Urban Policy Studies* : http://www.urc.or.jp/syuppan/kiyou/english.html

Adresse : Fukuoka City Hall North Annex 6F, 1-10-1, Tenjin, Chuo-ku, Fukuoka 810-0001

Tel: +81 92 733 5686 Fax: +81 92 733 5680

◆ **Urban Renaissance Agency, Technology Research Institute**: l'Urban Renaissance Agency est une structure semi-publique, à l'origine productrice et pourvoyeuse de logements publics, partiellement réorientée vers la rénovation urbaine. Le Technology Research Institute qui lui est rattaché se spécialise dans la promotion de projets de logement innovants.

Site: http://www.ur-net.go.jp/rd/english/index.html

◆ **L'Urban Culture Research Center, associé à l'Université Municipale d'Osaka,** créé en 2003 sur une initiative de la **Graduate School of Literature and Human Science**, est spécialisé dans les études de philosophie et de l'urbanisme et de culture urbaine. Il a publié le périodique en anglais *Studies in Urban Culture* entre 2003 et 2007 (archives disponibles) et le magazine en ligne *Urban Scope* (études en anglais). Le site de ce centre propose également à ses membres des listes de publications et une riche base de données photographiques, cartographiques, vidéo, ainsi que de nombreuses archives sur l'histoire urbaine d'Osaka.

Site : http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/UCRC/index-e.html

◆ **Japan Association for Real Estate Science** (JARES) : http://www.jares.or.jp/en/index.html E-mail : jares@js4.so-net.ne.jp

Recherches sur les villes en rétraction au Japon

◆ **Prof. Toshio KAMO, Graduate School of Public Policy, Université Ritsumeikan** à Kyoto. Auteur d'ouvrages de science politique reconnus au Japon et d'articles en anglais sur la gouvernance des villes japonaises et leurs recompositions face à l'émergence de grandes métropoles en Asie Orientale, T. Kamo coordonne une équipe de chercheurs menant une étude comparée de la gouvernance urbaine des villes en déclin (Etats-Unis, Allemagne, France, Japon). Associé à l'Urban Research Plaza de l'Université Municipale d'Osaka.

1, Suzaku-chō, Nishinokyō, Nakagyōku

Kyoto 604-8520

Tel : +81 75 813 8273 Fax : +81 75 813 8271

◆ **Prof. Hiroshi YAHAGI**, auteur d'un ouvrage en japonais sur le déclin urbain aux Etats-Unis (avec une perspective comparatiste). Chercheur associé à l'Urban Research Plaza, actuellement enseignant à l'Université Ryukoku, Kyoto.

Adresse : 67 Tsukamoto-chō, Fukakusa Fushimi-ku, Kyoto 612-8577

Tel: +81 75 642 1111 Fax: +81 75 642 8867

◆ **Prof. Tomohiko YOSHIDA** : auteur d'un ouvrage sur le déclin et la régénération des banlieues japonaises.

Page personnelle sur le site de l'Université Ritsumeikan : http://www.ritsumei.ac.jp/~tyoshida/eng/index.html

◆ **Prof. Yasuyuki SATO :** enseignant à **l'Université de Niigata**, auteur avec Peter Matanle d'un article sur le déclin des villes japonaises pour la revue en ligne *Social Science Japan Journal* (JJSS), « Learning to Live beyond Growth in Japan's Shrinking Regions ».

Page personnelle : http://researchers.adm.niigata-u.ac.jp/R/staff/?userId=352&lang=en

◆ **Keiro Hattori (Associate Professor)**, enseignant à **l'Université Meiji Gakuin de Tokyo**, a participé au groupe de recherche sur le déclin urbain réuni autour de l'architecte Philipp Oswalt en Allemagne (*Shrinking Cities Group*) et est intervenu à l'étranger sur la question de l'avenir des régions périphériques du Japon.

E-mail : hattori@eco.meijigakuin.ac.jp

Page personnelle en japonais sur le site de la Meiji Gakuin (en japonais) :

http://www.meijigakuin.ac.jp/~hattori/

Il gère également un site web intitulé « Shrinking City Virtual Research institute » (en construction) :

http://www.meijigakuin.ac.jp/~hattori/shrinkingcity/mainpage/jsc.html

◆ **Sachie Mizohata** a soutenu en 2010 une thèse conduite à l'Université Paris Descartes sur « Le Vieillissement rural revisité : l'approche par les capabilités en action ». Co-fondatrice du site www.social-issues.org , elle a contribué à l'ouvrage collectif *Shrinking Regions in the 21st century*, dirigé par Peter Matanle et Anthony Rausch.

Page personnelle en anglais sur Mendeley : http://www.mendeley.com/profiles/sachie-mizohata/

◆ **Tetsuji Uemura**, doctorant de la **London School of Economics** et consultant pour le **Nomura Research Institute**, s'intéresse aux conséquences du déclin urbain sur différents types d'infrastructures et d'équipements (logements en particulier).

E-mail : tetsujiuemura@yahoo.co.jp

Travaux sur le déclin urbain (contacts)

https://community.oecd.org/servlet/JiveServlet/previewBody/27159-102-1-52038/Panel%20session%203%20T.%20Uemura%20OECD%20Japanese%20Shrinkagev3%202.pdf

Prof. Richard Irving, Kwansei Gakuin University. E-mail: dirving@gol.com

John Knight, docteur de la London School of Economics, auteur d'une thèse sur la dépopulation et les changements sociaux dans les village japonais.

Page personnelle :

http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofHistoryandAnthropology/Staff/AcademicStaff/JohnKnight/

Dr. Peter Matanle, **Université de Sheffield**, est le co-directeur de l'ouvrage *Japan's Shrinking Regions in the 21st century*, paru en 2011.

Page personnelle : http://www.shef.ac.uk/seas/staff/japanese/matanle

Winfried Flüchter, Professeur à l'Institut d'étude de l'Asie Orientale de l'Université de Duisburg (Essen), a publié plusieurs publications sur la rétraction urbaine au Japon.

Pp : http://www.uni-due.de/geswi/geographie_ostasien/fluechter/kontakt.shtml

Florian Coulmas, directeur du German Institute for Japanese Studies à Tokyo, auteur de l'ouvrage *Population Decline and Aging in Japan : the Social Consequences*, qui aborde entre autres les effets futurs du déclin démographique sur les politiques urbaines du Japon.

E-mail : coulmas@dijtokyo.org

Travaux sur le déclin urbain (institutions)

◆ Institut national de recherché sur la population et la sécurité sociale : met à disposition un grand nombre de statistiques, tableaux et publications sur l'évolution de la population japonaise et ses conséquences sociales.

Site : http://www.ipss.go.jp/index-e.asp

◆ Le **College of Policy and Planning Sciences de l'Université de Tsukuba** (avec sa majeure « Urban and Regional Planning »), affilié à la Faculty of Engineering, Information and System, a accueilli plusieurs chercheurs étrangers travaillant sur la rétraction urbaine. En 2008-2010, des chercheurs de cette université, en partenariat avec la Hanyang University en Corée et plusieurs chercheurs coréens affiliés à d'autres établissements, ont porté un programme de recherche sur l'adaptation des infrastructures et des politiques urbaines en Corée et au Japon, à un contexte de vieillissement démographique rapide.

Contact : Prof. Kenjiro OMURA, Graduate School of Systems and Information Engineering - omura@shako.sk.tsukuba.ac.jp

◆ **Urban Land Use Planning Unit**, Department of Urban Engineering, Université nationale de Tokyo.

Site: http://up.t.u-tokyo.ac.jp/

Contact: Prof. Junichiro OKATA, okata@up.t.u-tokyo.ac.jp

◆ German Institute for Japanese Studies, Tokyo: beaucoup de chercheurs allemands, nombreux à travailler sur la question du déclin de la population japonaise, dont des membres de réseaux de recherche internationaux sur le déclin urbain, ont été accueillis par cet institut.

Site : http://www.dijtokyo.org

Adresse : Jochi Kioizaka Bldg. 2F 7-1 Kioicho, Chiyoda-ku, Tokyo 102-0094.

Tel : +81 (0)3 3222-5077 Fax: +81 (0)3 3222-5420