

Planification urbaine **innovante**

Innovation longue durée, ou bien simple illusion temporaire ?

La grande crise financière a créé une nouvelle situation: le changement important des conditions économiques et financières a poussé à réviser les politiques publiques existantes. Dans ce contexte de dégradation des conditions financières, **le fonctionnement traditionnel des villes s'est effondré**: les projets de régénération urbaine ont été interrompus, les systèmes de protection sociale ont été restreints et les investissements privés ont été différés.

La crise a commencé dans le secteur financier mais a rapidement atteint la sphère politique. Dans ce processus, **les problèmes des politiques traditionnelles sont également devenus évidents**: défaillances du marché dans les pays ayant des politiques publiques insuffisantes et, dans les pays dotés de politiques publiques solides, échecs de certaines

de ces politiques, c'est-à-dire inefficacité et orientation discutable des politiques publiques antérieures.

La fin des années 2000 a été marquée par un besoin croissant d'innovation en matière de **politique publique et de planification**, à la fois du côté de l'offre, les méthodes traditionnelles s'étant avérées mauvaises, et du côté de la demande, les citoyens souhaitant voir des changements et se montrant de plus en plus disposés à agir¹.

Par **Iván Tosics**,
expert URBACT

Ile de Nantes. Les grandes halles de l'île post-industrielle sont conservées, l'ancien Karting accueille désormais environ 40 entreprises/150 emplois dans le secteur culturel et créatif / Ile de Nantes. The large halls of the post-industrial island are kept, the former Karting now hosts around 40 companies/150 jobs in the cultural and creative industries sector © Iván Tosics, 2017



New urban planning

Long-lasting innovation or just a temporary illusion?

The Great Financial Crisis created a new situation: the severe changes in economic and financial conditions extorted the revision of existing public policies. Under the worsening financial conditions, **the traditional functioning of cities collapsed**: urban regeneration projects stopped, social welfare systems have been curtailed, private market investments were postponed.

The crisis started from the financial sector, but soon spread into the political sphere. In this process, **the problems of traditional policies also became evident**: market failures in countries with weak public policies, and—in some countries with strong public policies—even public failures, *i.e.* inefficiencies and debatable orientations of the earlier public policies.

By the end of the 2000s, a growing need evolved for a **new public policy and planning approach**, both on the supply side—as the traditional methods proved to be wrong, and on the demand side—as citizens wanted to see changes and became increasingly ready to act¹.

The process of development of new public policies and planning

It is important to recognise that despite the general trend, the development of new urban policies and planning is very **uneven across EU countries**, depending on the structure and depth of the economic crisis, but also on the cultural traditions and the political power structure of the countries.

There are **different pathways** observable in the development of innovative public policies and planning, which can be grouped (with serious simplifications) into three main forms:

- **central government-initiated new local policies**: in most European countries, many tasks, especially in the case of social welfare services, got decentralised and delegated from the national level to municipalities, with parallel reduction of budgets. In order to achieve innovative outcomes on the local level, in some of the countries the central government has introduced other changes also, such as ---

By **Iván Tosics**,
Programme Expert

--- **Le processus de développement de nouvelles politiques publiques et méthodes de planification**

Il est important de reconnaître que malgré une tendance générale, le développement de nouvelles politiques urbaines et méthodes de planification **est très inégal entre les pays de l'UE**, en fonction de la structure et de la profondeur de la crise économique sur leur territoire, mais également des traditions culturelles et de la structure du pouvoir politique des pays.

Différents parcours sont observables en matière de développement de politiques urbaines et de méthodes de planification innovantes. Ils peuvent être regroupés (avec des simplifications importantes) en trois catégories principales:

- **Nouvelles politiques locales initiées par le gouvernement central**: dans la plupart des pays européens, de nombreuses tâches, en particulier au niveau des services de protection sociale, sont décentralisées et déléguées du niveau national aux municipalités, avec en parallèle une réduction des budgets. Afin d'obtenir des résultats innovants au niveau local, le gouvernement central de certains pays a également introduit d'autres changements, en donnant par exemple aux communautés la

possibilité de prendre le contrôle des actifs locaux sous la forme d'un processus de planification de quartier (UK), en autorisant et en encourageant la simplification à l'échelle locale (NL), en promouvant par la loi la coopération intercommunale au niveau des aires et pôles urbains sous forme de communautés d'agglomération ou urbaines, et plus récemment de métropoles (FR), en donnant une marge de manœuvre plus importante aux villes les plus grandes en introduisant une gouvernance à l'échelle métropolitaine (IT).

- **Nouvelles politiques et méthodes de planification lancées par de nouveaux politiciens locaux**: dans un certain nombre de villes, comme Barcelone, Madrid, Paris, Athènes, Thessalonique ou Naples, des maires récemment élus sont devenus les initiateurs des changements. Leur volonté politique d'aller vers des sociétés locales plus durables, équitables et inclusives ne pouvait passer que par l'élaboration de nouvelles politiques publiques basées sur une ouverture vers les citoyens et les ONG, étant donné que les instances politiques supérieures sont généralement contre ces idées. Barcelone, en tant que leader informel de cette nouvelle pensée, a lancé un nouveau

L'asile Ugo Filangieri, Naples. Construit en 1572 comme usine pour l'exercice des arts et de l'artisanat. Aujourd'hui, le bâtiment est un bien commun urbain de Naples, confié à une communauté ouverte / *L'asilo Ugo Filangieri, Naples. Built in 1572 as a factory to exercise arts and crafts. Today the building is one of the urban commons of Naples, handed over to an open community* © Iván Tosics, 2018



--- offering to communities the chance to take control of local assets in the form of neighbourhood planning process (UK), allowing and urging simplification also on local level (NL) giving regulatory help to cooperate across functional urban areas in the form of settlement associations (FR) and giving greater room for manoeuvre to the largest cities through introducing metropolitan level governance (IT).

- **innovative policies and planning introduced by new local politicians**: in a number of cities, among others Barcelona, Madrid, Paris, Athens, Thessaloniki and Naples, newly elected mayors were the initiators of changes. Their political will towards more sustainable, equitable, inclusive local societies can only be approached by new public policies based on openness towards the bottom, the citizens and NGOs, as the upper political levels are usually against these ideas. Barcelona, as informal spiritual leader of this new thinking, launched a new municipalist movement to bring together progressive local forces against the traditional, regressive and neoliberal government policies.
- **changes towards new public policies initiated from below, by residents and NGOs**: in some countries, where neither the central, nor the local politicians show interest towards new public policies, changes can only come from the people themselves, backed by innovative third sector organisations. Italy, for example, has a long tradition of private society, NGOs and volunteers starting to activate network

solutions, optimising levels of resources which are not as high as they were in the past, sharing capacity by working together and creating synergies, including crowdsourcing and social networks. This movement is nowadays increasingly strong also in Poland, where at least the politicians of some of the larger cities show openness to this new thinking. In some other countries however, where the regressive political power is strong and controls all positions on national and local level, such civic movements are only in their initial phase and it is not easy to see how they could achieve break-through in public policy-making.

The importance and endangered future of the new public policies and planning

The new types of public policies and planning, which developed

mouvement municipaliste pour rassembler les forces locales progressistes contre les politiques gouvernementales traditionnelles, régressives et néolibérales.

• **Changements vers de nouvelles politiques publiques initiées par la base, par les citoyens et les ONG :** dans certains pays, lorsque ni le gouvernement central, ni les élus locaux ne montrent d'intérêt pour de nouvelles politiques publiques, les changements ne peuvent venir que des citoyens eux-mêmes, soutenus par des organisations innovantes du « tiers secteur ». Depuis bien longtemps en Italie, par exemple, des sociétés privées, des ONG et des bénévoles activent des solutions en réseau, optimisent les niveaux de ressources qui ne sont plus aussi élevés que par le passé, et offrent la possibilité de travailler ensemble et de créer des synergies, notamment par le *crowdsourcing* et les réseaux sociaux. Ce mouvement est aujourd'hui en forte croissance en Pologne également, où des élus de certaines des plus grandes villes font preuve d'ouverture par rapport aux nouvelles idées. Dans d'autres pays toutefois, dans lesquels le pouvoir politique régressif est fort et contrôle tous les postes au niveau national et local, ces mouvements civiques n'en sont qu'à leur phase initiale et il est plus compliqué de déterminer de quelle manière une percée pourrait intervenir dans l'élaboration des politiques publiques.

L'importance et l'avenir menacé des nouvelles politiques publiques et méthodes de planification

Les nouveaux types de politiques publiques et de planification développés depuis la crise financière sont d'une importance cruciale pour renforcer la démocratie locale en Europe. Il est difficile de surestimer l'importance de la démocratie locale dans

l'UE actuelle, qui est menacée par plusieurs types de crises : environnement, migration, terrorisme, Brexit, dette publique, inégalités croissantes, pour n'en citer que quelques-unes.

Les nouvelles méthodes de planification, si elles sont appliquées correctement, peuvent permettre, avec relativement peu d'argent public, une plus grande implication des personnes dans les politiques publiques que ne le feraient bon nombre d'investissements dans des infrastructures gigantesques.

Ceci étant dit, l'avenir des nouvelles politiques publiques et méthodes de planification est loin d'être brillant et simple. Avec le retour récent de la croissance, les conditions initiales (qui ont entraîné une plus grande ouverture des acteurs du secteur public vers de nouvelles politiques) changent. Il existe donc un danger réel que les politiques publiques fassent un bond en arrière et se rapprochent des méthodes traditionnelles utilisées avant la crise économique, et que les acteurs privés redeviennent dominants. Cela provoquerait l'essoufflement des innovations en matière de politiques publiques et de planification, sauf si des mesures spéciales sont prises pour préserver les éléments innovants de la dernière décennie.

Dans ce moment crucial où les acquis importants réalisés au cours de la dernière décennie sont susceptibles d'être perdus, l'UE peut également jouer un rôle. L'UE doit repenser et parfaire les politiques (par exemple en matière de concurrence, règlements des aides d'État appliqués de manière trop stricte) qui ont des externalités négatives et aller vers les nouvelles politiques publiques et méthodes de planification. En outre, des politiques européennes plus courageuses seraient nécessaires pour renforcer les nouvelles politiques, en contrôlant l'utilisation du budget de la Politique de cohésion de l'UE de ---

since the financial crisis, are of prime importance to strengthen local democracy in Europe. It is hard to over-estimate the importance of local democracy in the present-day EU, which is threatened by many types of crises: the environment, migration, terrorism, Brexit, public debt, greater inequalities, just to name a few. The new planning methods, if applied correctly, might achieve with relatively little public money better involvement of people in public policies than many of the gigantic infrastructure investments.

Having said all this, the future of the new public policies and planning is not at all bright and easy. With the recent return of economic development, the initial conditions (which led to more openness of public sector stakeholders towards new approaches) change. As a result, there is a danger that public policies change backwards to the traditional methods which they used in the period before the economic crisis and market actors become dominant again. This would lead to the fading away of the innovations in public policy and planning—except if special efforts are taken to preserve the innovative elements of the last decade.

In this crucial moment, when the potential loss of the important achievements of the past decade are at stake, the EU could also have a role to play. The EU should rethink and refine those policies (e.g. competition policy and too strictly applied state aid rules), which have negative externalities towards the new public policies and planning methods. Moreover, more brave EU policies would be needed to strengthen the new policies, by controlling the use of EU Cohesion Policy money in an effective way, creating stronger initiatives for

more environmentally and socially oriented interventions, based on real public participation.

The new public policies and planning: the role of URBACT

There are many signs and statements that **the active participation of cities in URBACT networks has contributed in a significant manner to develop their innovation potential.**

"Regarding the new tasks of municipalities, e.g. to train officials to new methods and approaches, the positive experiences from other cities are very important. The URBACT networks, meetings, the local peer-to-peer talks, experiencing the practices of innovative institutions, give a lot of help to cities." (Attila Ughy, mayor of district 18, Budapest)

"The URBACT method, bringing together civil servants from different departments to tackle a given problem in an integrated approach, was of key importance in developing their feeling of responsibility and strong motivation in delivering change." (Ann Hyde, Glasgow)

Many of the networks of the most recent period of URBACT Action Planning Networks (APNs) have dealt with issues which are directly linked to the topic of new urban policies. Among the 20 APNs, there were three which concentrated on the **territorial aspects of new post-crisis policies**, addressing in that way important aspects of the new urban planning approach:

- Refill: **temporary use** as a new and innovative tool to reformulate planning².
- 2nd Chance: **reactivating empty buildings and urban commons**³. ---

--- manière efficace, en créant des initiatives plus fortes pour des interventions davantage orientées sur l'environnement et le social, et cela en se basant sur une participation publique réelle.

Nouvelles politiques publiques et méthodes de planification: le rôle d'URBACT

Plusieurs signes et déclarations montrent que la participation active des villes aux réseaux URBACT contribue de manière significative à développer leur potentiel d'innovation.

« En ce qui concerne les nouvelles tâches des municipalités, comme former des officiels à de nouvelles méthodes et approches, les expériences positives des autres villes sont très importantes. Les réseaux URBACT, les réunions, les discussions locales entre pairs, l'expérimentation des pratiques d'institutions innovantes, tout cela aide beaucoup les villes. » (Attila Ughy, maire du 18^e arrondissement, Budapest)

« La méthode URBACT, qui consiste à réunir des fonctionnaires de différentes administrations pour s'attaquer à un problème donné dans le cadre d'une approche intégrée, a été d'une importance cruciale pour développer leur sentiment de responsabilité et renforcer leur motivation par rapport à la mise en œuvre du changement. » (Ann Hyde, Glasgow)

Plusieurs réseaux de conception d'actions URBACT parmi les plus récents ont traité des problèmes directement liés à la thématique des nouvelles politiques urbaines. Trois d'entre eux se sont concentrés sur les aspects territoriaux des nouvelles politiques post-crisis, traitant ainsi des aspects importants de la nouvelle approche de planification urbaine.

- Refill: l'usage temporaire comme outil innovant pour reformuler la planification².
- 2nd Chance: réhabilitation des bâtiments vacants et biens communs urbains³.
- Sub-urban: outils indirects pour dynamiser des zones déjà bâties⁴.

Dans chacun de ces réseaux, dix villes ont participé à des projets concrets très différents.

Projet de capitalisation URBACT

« Re-making the city »

Sur la base des expériences des trois réseaux, URBACT a décidé de lancer un projet de capitalisation dans l'objectif de systématiser les différents types d'innovations obtenus en relevant des défis territoriaux avec de nouveaux types d'outils de planification. Au cours du projet « Re-making the city », un outil en ligne (cf. p. 81) a été développé pour former un nouveau type d'inventaires évolutif des bonnes pratiques et méthodes. Bien qu'aujourd'hui les politiques urbaines connaissent de nouveaux changements, les traces de cette dernière décennie ouverte et innovante sont toujours là. Les efforts menés au cours de ces dix dernières années pour renouveler les politiques et la planification ont été intégrés à l'Agenda urbain pour l'UE, dans lequel deux partenariats (usage durable du foncier et Économie circulaire) proposent des étapes concrètes pour mieux faire connaître les éléments innovants et changer certaines réglementations qui font obstacle à la propagation des idées nouvelles. Les expériences des villes URBACT et le nouvel outil en ligne pourraient contribuer à ce que les nouvelles méthodes de planification continuent à vivre, avant leur disparition définitive. ■ Iván Tosics

① Ce document est en partie basé sur un travail commun avec Peter Ramsden, voir Ramsden-Tosics, 2017. Il reprend en outre des idées développées en collaboration avec Francois Jégou, Nils Scheffler et Maarten van Tuijl.

② Iván Tosics, « Lessons To Be Learnt from The Economic Crisis », dans: 2nd Chance. Dossier thématique n° 3: « Involving Urban Actors in the Reactivation of Vacant Buildings », 29 juillet 2018. http://urbact.eu/sites/default/files/media/2ndchance_paper_n.3_involvement_of_urban_actors_tosics.pdf

③ Iván Tosics, « Creating temporary space for experimentation about future activities », 27 mars 2018. <http://urbact.eu/creating-temporary-space-experimentation-about-future-activities>

④ Iván Tosics, « Densification beyond the city centre: urban transformation against sprawl », 19 janvier 2017. <http://urbact.eu/densification-beyond-city-centre-urban-transformation-against-sprawl>

--- • Sub-urban: indirect tools to stimulate already built-up areas⁴. In each of these networks, some ten cities took part with very different concrete projects.

URBACT capitalisation project "Re-making the city"

On the basis of the experiences of the three networks, URBACT decided to launch a capitalisation project with the aim to systematise the different types of innovations achieved in tackling territorial challenges with new types of planning tools. In the course of the "Re-making the city" project, an online web-tool (see p. 81) has been developed, as a new type of further expandable inventory of good practices and methods. Although nowadays urban policies are changing again, the remnants of the open and innovative decade from 2008 are still with us. The efforts of this decade to renew policies and planning have reached the Urban Agenda for the EU, in which two partnerships (the Sustainable Use of Land and the Circular Economy partnerships) suggest concrete steps to make the innovative elements better known and change some

regulations which hinder the spread of new thinking. The experiences of URBACT cities and the new online tool might contribute to the success in keeping the new approaches to planning alive before they disappear forever. ■ Iván Tosics

① This paper is partly based on joint work with Peter Ramsden, see Ramsden-Tosics, 2017. Furthermore, it uses ideas developed in joint work with Francois Jégou, Nils Scheffler, and Maarten van Tuijl.

② Iván Tosics, "Lessons To Be Learnt from The Economic Crisis", in: 2nd Chance. Thematic Paper #3: "Involving Urban Actors in the Reactivation of Vacant Buildings", 29 July 2018. http://urbact.eu/sites/default/files/media/2ndchance_paper_n.3_involvement_of_urban_actors_tosics.pdf

③ Iván Tosics, "Creating temporary space for experimentation about future activities", 27 March 2018. <http://urbact.eu/creating-temporary-space-experimentation-about-future-activities>

④ Iván Tosics, "Densification beyond the city centre: urban transformation against sprawl", 19 January 2017. <http://urbact.eu/densification-beyond-city-centre-urban-transformation-against-sprawl>