

La question de l'organisation de l'action urbaine : le développement du nouveau centre d'affaires d'Istanbul.

Burcu Ozdirlik, Institut Français d'Urbanisme – Lab'Urba

Ce travail a comme objet l'organisation de l'action collective dans le domaine de l'urbanisme. Il concerne plus précisément la question de la régulation sociale comme alternative aux dispositifs formels de régulation urbaine. Le développement du nouveau centre d'affaires d'Istanbul permet d'identifier et d'étudier les différentes instances qui encadrent l'action urbaine, les processus de décision ainsi que les produits finaux. Il permet en même temps de nuancer l'importance accordée aux systèmes de planification¹ pour la régulation du développement urbain et de réfléchir sur comment les différentes formes de régulation sociale peuvent se présenter comme alternative.²

- **objet d'étude :**

Organiser les différentes actions publiques et privées et encadrer le développement urbain en vue d'objectifs partagés sont les défis principaux de l'urbanisme et implique une recherche de cohérence. Les différents dispositifs qui sont développés pour ce faire se transforment en fonction du contexte socio-économique concerné. De l'urbanisme moderne qui se caractérise par un projet de maîtrise de la société et de son avenir au néo-urbanisme qui propose des dispositifs plus adaptés à un contexte d'incertitude difficile à gouverner, il y a une volonté d'encadrer le développement urbain avec plus ou moins de souplesse.³ Aujourd'hui, les acteurs publics ne sont certes plus capables d'imposer des règles et de les faire respecter ou d'animer le changement de façon volontaire (Ascher 2001-a). Ils sont néanmoins loin d'adopter une approche « laisser faire » et cherchent à mettre en place des dispositifs qui permettraient de piloter le développement urbain avec les autres acteurs de la ville. Les dispositifs comme la planification stratégique urbaine à l'anglaise ou le projet de ville à la française proposent des solutions pour ce faire. L'objectif est de construire un système flexible d'acteurs qui encadre les différentes décisions en vue d'une vision partagée de l'avenir.⁴ Le nouveau rôle attribué aux acteurs publics dans ce cadre est de construire et mobiliser un réseau social pour définir ces politiques et les appliquer (Offner 1999). Ces évolutions ne mettent pas en question le rôle des acteurs publics, des élus qui détiennent le

¹ On désignera ici par « système de planification » l'ensemble des institutions, dispositifs et processus d'action qui permettent aux acteurs publics d'organiser l'action de différents acteurs qui produisent la ville dans le cadre d'une stratégie de développement.

² La notion de « régulation » fait référence à l'ensemble des règles et des contraintes d'ordre juridique, technique et socio-économique qui sont explicites ou implicites et qui encadrent l'action (Reynaud 1989). Ces règles et contraintes constituent un cadre d'action, influencent la composition d'acteurs, organisent les relations entre ces acteurs et agissent sur le processus de prise de décision d'une manière générale. « Des mécanismes et des normes qui se développent dans les rapports que les individus entretiennent les uns avec les autres » constituent les autres composants de ce cadre (Crozier 1991). La régulation urbaine concerne la constitution d'un tel cadre d'organisation d'action dans le domaine de l'urbanisme.

³ Selon Ascher, l'urbanisme moderne part d'une définition de la ville souhaitée à long terme et définit les phases successives pour maîtriser le futur, réduire l'incertitude et réaliser un projet d'ensemble (Ascher 2001-a). Les évolutions récentes concernant la ville et le contexte socio-économique modifient « les cadres et les paradigmes de la production des connaissances et de l'action » (Ascher 2001-b). C'est pourquoi « la préparation du futur ne peut plus reposer sur des dispositifs visant à maîtriser un avenir idéal, codifié et planifié. » selon Arab (2002) qui définit ce développement comme « le recul d'une vision déterministe de l'avenir ».

⁴ Pour une réflexion plus développée sur la notion de la planification stratégique et son évolution, on peut consulter les travaux de Wannop (1986), de Mintzberg (1994), de Healey (1995 & 1997) et de Portal (2002). Concernant le projet de ville, on peut lire Tomas (1995) et Bouinot & al. (1993).

pouvoir de décision et les techniciens d'urbanisme qui ont la compétence scientifique et le savoir-faire nécessaire.⁵

Ce système qui assure la régulation du développement urbain se fonde sur deux arguments. Le premier est la notion d'intérêt général et la responsabilité des acteurs publics dans l'établissement de l'ordre, de la cohérence et de l'équité face aux mécanismes du marché libéral : l'absence des acteurs publics de la scène urbaine laisserait la ville et ses habitants sans défense contre l'intérêt privé et/ou le capital et résulterait en chaos. Cela justifie toute intervention de la part des acteurs publics et leur permet d'encadrer voir limiter les droits privés. L'utilisation des dispositifs techniques reconnus comme scientifiques est le deuxième argument qui est utilisé pour renforcer la légitimité des actions publiques entreprises. Ces deux arguments, ici très rapidement résumés, constituent le fondement de toute action publique, de l'urbanisme moderne au néo-urbanisme. Ils constituent en même temps le cœur de notre réflexion : est-ce le système de planification qui se cristallise au croisement de la politique et de la technique et qui se base sur des dispositifs techniques scientifiques indispensable pour la constitution d'un cadre cohérent de l'action ? Comment la ville se fait en absence d'un tel cadre ? L'action s'organise-t-elle dans un contexte pareil, et si oui, comment ?

- **problématique et hypothèses:**

L'histoire de l'urbanisme témoigne d'une série de tentatives de réguler le développement urbain à Istanbul. Les premiers plans d'occupation du sol élaborés pendant le 19^{ème} siècle sont suivis par des réflexions à l'échelle de la ville et de la province à partir des années 1950. La ville européenne et la ville américaine constituent les modèles-types sur lesquels les futurs aménagements urbains sont construits. La planification urbaine qui est le dispositif choisi pour réguler le développement urbain fait partie du projet de modernisation du pays et est issu de la rencontre périodique du contexte local avec des experts, des concepts et des pratiques internationaux. Les efforts de réforme et d'institutionnalisation de la part des acteurs publics et des professionnels n'ont pas suffi pour constituer un système de planification efficace à Istanbul (Tekeli 1994). La planification se révèle inefficace face à l'exode rural et l'urbanisation rapide de la population dans les années 1960 et 1970 : la constitution d'un marché illégal de logement et la prolifération des bidonvilles émergent comme les problèmes principaux où les efforts des institutions publiques pour améliorer les conditions de vie des nouveaux arrivés et pour réguler le développement urbain restent sans succès. Cet échec provoque un désillusionnement et résulte dans un refus quasi systématique de la planification urbaine comme dispositif de régulation par les acteurs publics, même si ce refus n'est jamais reconnu en tant que tel.

Les années 1980 témoignent d'une série d'événements qui influencent la production de la ville : la décentralisation de l'état et la responsabilisation de gouvernements locaux en matière d'urbanisme résulte dans la reconfiguration du jeu d'acteurs où le maire obtient le pouvoir de décision. La libéralisation de l'économie a des répercussions sur la perception de l'espace urbain qui se transforme d'un bien public en un bien commercial, ce qui coïncide avec la naissance d'une véritable industrie immobilière. L'internationalisation de la sphère privée, le développement du secteur tertiaire et l'émergence de nouveaux modes de vie sont autant d'évolutions qui nourrissent cette industrie : les espaces de bureaux, les centres commerciaux, les hôtels et les résidences de luxe, les *gated communities*, les écoles et les hôpitaux privés sont les nouveaux produits qui dominent le paysage urbain à partir des années 1980 avec l'appui des acteurs publics qui voudraient faire d'Istanbul une ville mondiale. Ces projets sont

⁵ La participation des acteurs privés ainsi que des ONG et des habitants à ce système à travers des plateformes de rencontre qui favorisent la négociation, la coproduction ou la concertation devrait compléter ce système, et contribuer à sa flexibilité et sa transparence.

souvent réalisés en absence d'un cadre explicite d'action porté par les acteurs publics. Il s'agit d'actions spontanées et fragmentées dans l'espace et dans le temps qui sont issues de relations implicites et explicites entre les acteurs publics et privés. Ils restent la plupart du temps désassociés des consignes des documents d'urbanisme en vigueur. La dérégulation quasi-systématique du cadre légal pour l'attribution des autorisations nécessaires et le décalage grandissant entre le développement urbain et les documents d'urbanisme concernent tout investissement, du plus petit au plus ambitieux. Le système de planification sert dans ce contexte comme un outil de régularisation et non pas comme un outil de régulation.⁶

Quelles sont les conséquences de ce processus sur le milieu urbain ? Istanbul se fait et se transforme en continuité, une multiplicité des acteurs publics et privés agit sur la ville sans un cadre explicite et formel porté par les acteurs publics. Cette transformation est définie comme non voulue ou peu maîtrisée, de chaotique voir corrompue par des nombreuses ONG, des chercheurs et des professionnels d'urbanisme. Le système de planification et les projets publics et privés constituent deux processus décalés qui impliquent un développement hors normes en regard des théories de planification. La dégradation du paysage urbain, l'inefficacité du système de transport public, la baisse du bien être social et de la qualité environnementale qui règnent dans la ville semblent valider ce constat. La construction des hôtels de luxe dans les jardins des palais royaux comme à *Dolmabahçe* et à *Ciragan*, la démolition de quartiers historiques pour développer le réseau de transport comme à *Tarlabasi* ou la construction de gratte-ciel dans des sites protégés comme le *Parkhotel* à *Taksim* et le *Gökkafes* dans le parc urbain numéro 2 sont les autres exemples qui témoignent des effets pervers de cette manière de faire.

Une étude rapide du développement urbain permet néanmoins de localiser des développements spontanés qui atteignent un certain niveau de cohérence dans le temps. Il s'agit des actions publiques/privées qui sont concentrées dans une zone définie et qui donnent lieu à un milieu urbain composé de projets semblables, aux échelles comparables et possédant des programmations et les langages architecturaux complémentaires. Certains de ces développements vont jusqu'à acquérir une identité propre, comme c'est le cas avec le nouveau centre d'affaires d'Istanbul. Nous en questionnons la source. Comment les investissements publics et privés, à priori indépendants les uns des autres finissent-ils par définir un système d'action collective ? Notre hypothèse questionne l'existence d'un cadre de régulation qui est fragmenté et souple et qui utilise le système de planification urbaine comme support juridique. Il nous semble que ce cadre est issu de la production et la mise en œuvre de règles du jeu qui résultent de l'interaction entre les différents acteurs. Il évolue et se stabilise dans le temps pour éventuellement être remis en question en fonction des stratégies des différents acteurs. Il sert à articuler les comportements divergents et parfois contradictoires et crée une dynamique cohérente de l'action collective.⁷

- **terrain d'étude**

Le nouveau centre d'affaires d'Istanbul est un développement spontané qui est déclenché par des investissements publics en matière de transport dans les années 1980. Le deuxième pont de Bosphore et la 2^{ème} périphérique urbaine, le TEM, redessinent le territoire urbain et l'axe de Büyükdere qui se trouve à la prolongation du centre traditionnel émerge comme le

⁶ Cette pratique est systématiquement condamnée par les chercheurs en urbanisme, les chambres de métiers et les ONG. Le décalage entre l'action/décision et les documents d'urbanisme en vigueur en constitue l'argument principal: les dérégulations réalisées sont qualifiées de concessions ou pire, de corruption, et ni les documents, ni leur validité ne sont presque jamais questionnés. Cette pratique est considérée comme la raison principale du dysfonctionnement du système de planification.

⁷ Ce raisonnement mobilise la théorie de la régulation sociale telle qu'elle a été décrite par Reynaud (1989) ainsi que la théorie de la rationalité procédurale de Simon (1976).

nouveau centre géographique de la ville. Les premiers investissements privés réalisés y sont des sièges sociaux réalisés par les grands groupes industriels turcs qui voudraient regrouper leurs services de direction dans des bâtiments modernes et prestigieux. Ils sont suivis par d'autres qui sont réalisés par des promoteurs immobiliers : les immeubles des bureaux, les centres commerciaux et les résidences de luxe transforment cette ancienne zone industrielle au nouveau centre d'affaires d'Istanbul à partir des années 1990. L'axe de Büyükdere concentre aujourd'hui 65% de bureaux de standing à Istanbul : 60% des sièges sociaux de banques nationales et internationales, la Bourse turque et la plupart des institutions liées à la Bourse ainsi que les sièges sociaux des groupes les plus importants.(Hacisalihoglu 1999) Y se trouvent également des résidences de luxe avec des services personnalisés, des centres de loisir privés ainsi que les centres commerciaux les plus importants de Turquie.

Ce développement est révélateur concernant notre sujet de recherche pour plusieurs raisons. Premièrement, la concentration des projets semblables le long l'axe ainsi que la dénomination de « centre d'affaires urbain » attribuée au développement démontrent la mise en place d'une certaine cohérence entre les différents investissements qui ont lieu. Or, le développement n'est pas conforme aux consignes de différents documents d'urbanisme en vigueur et n'est jamais reconnu comme le nouveau centre d'affaires urbain par les services municipaux et les techniciens de l'urbanisme. Les différents investissements privés qui ont lieu sont autorisés à travers la dérégulation successive des documents juridiques avec l'appui des gouvernements locaux et centraux et le développement se fait en absence d'un cadre explicite de régulation. Deuxièmement, les investissements qui ont lieu sont fragmentés dans le temps et dans l'espace et se déroulent à travers l'intervention et l'interaction de nombreux acteurs publics et privés, nationaux et internationaux qui ont des relations complémentaires et/ou conflictuelles. En outre, cette scène d'action se complexifie au fur et mesure avec l'émergence de nouvelles formes de partenariat, de nouveaux métiers et de nouvelles figures d'investisseurs. Cette scène complexe permet d'étudier le comportement de différents acteurs, de définir les enjeux, les contraintes et les processus qui encadrent l'action et de délimiter les pratiques qui encadrent les différents projets et qui sont à l'origine de cette cohérence.

- **méthodologie :**

Les travaux de recherche se sont déroulés en trois temps : un corpus théorique, une étude de terrain et enfin une seconde étude plus approfondie. Le corpus théorique concernant la question de la production urbaine, de l'action collective et de la régulation, a permis la formulation de la problématique et des hypothèses et la construction de l'étude de terrain.

La première étude de terrain nous a permis de reconstituer l'histoire du développement, définir les acteurs principaux, les événements significatifs, les différentes actions publiques et privées et les différents jeux d'acteurs. Comment les différents acteurs et les différentes actions s'influencent ? Quel est l'ordre d'influence entre les actions publiques et privées ? Quelle est l'interaction entre les différentes composantes qui constituent l'action « collective » ? Jusqu'à quel point le contexte socio-économique et la culture professionnelle servent de cadre à l'interaction entre les différents acteurs et les processus de prises de décision ? Cette étude est réalisée à travers une première série d'entretiens semi directifs réalisés avec des responsables de services municipaux ainsi que des promoteurs privés qui ont assisté aux différentes phases de développement. Les archives de la municipalité métropolitaine d'Istanbul ainsi que celles de la chambre des architectes nous ont permis de consulter les différents documents d'urbanisme en vigueur et les dossiers de procès juridiques concernant le développement. Les articles qui sont apparus dans la presse turque constituent le troisième groupe de documents qui nous ont permis de reconstituer les différentes étapes du développement. Ce travail nous a permis de définir, dans une étude plus détaillée, trois groupes d'acteurs qui contribuent à la constitution de ce cadre de régulation : les acteurs

publics, les investisseurs immobiliers (les grandes entreprises de BTP) et les professionnels d'urbanisme (notamment l'ordre des urbanistes et l'ordre des architectes). Ces trois groupes d'acteurs sont étudiés à travers leur relation au développement et avec les autres groupes constituent les trois axes de recherche qui structurent la partie finale de notre travail.

Les gouvernements locaux et centraux encadrent le développement d'une manière importante même si ils choisissent de ne pas exercer leur pouvoir au travers du système de planification. Leur action dépend fortement de leur appartenance à une idéologie politique et s'exerce au travers des réseaux de relations personnelles. C'est pourquoi leur influence est difficile à identifier et mesurer. Nous faisons référence aux réunions informelles où les différents acteurs concernés discutent, négocient et décident sur un projet donné en fonction de leurs intérêts personnels et/ou institutionnels. L'étude de dossiers de permis de construire concernant les différents investissements privés montre que la plupart entre eux sont autorisés à l'issue de la dérégulation de documents d'urbanisme. Les POS en vigueur sont des documents qui sont dépassés et l'élaboration de nouveaux documents à jour semble être une pratique pratiquement non existante. Ces deux analyses ainsi que les discours de différents élus nous font conclure que les acteurs publics entretiennent le flou qui entoure la volonté politique concernant un développement et instrumentalisent le processus de dérégulation comme levier pour négocier avec les acteurs privés.

Le rôle que joue l'industrie immobilière dans le développement de l'axe de Büyükdere est certes très dominant comme le soulignent de nombreux auteurs qui insistent sur les conséquences destructives de cette dominance pour le milieu urbain. (Diren 1993, Cavusoglu 1999, Tekeli 2002). Des études détaillées réalisées sur un certain nombre des investissements privés nous permettent de définir quatre évolutions, l'institutionnalisation, la financiarisation, l'internationalisation et la professionnalisation des acteurs de la sphère d'immobilier, qui modifient considérablement la pratique de projet. Ces évolutions semblent introduire des nouveaux mécanismes de régulation qui sont inhérents au fonctionnement de cette sphère et qui restructurent les processus de la conception, la réalisation et la gestion. Ce processus que nous qualifions d'autorégulation a des conséquences sur la relation entre les investisseurs privés et les acteurs publics et leur rapport au cadre légal (y compris les documents d'urbanisation) à l'espace urbain et au produit final et constitue l'objet central de cette communication.

Les architectes-urbanistes contribuent à ce cadre au travers de leur savoir-faire : les organisations de métiers, la chambre des urbanistes et la chambre des architectes interviennent eux comme des acteurs puissants de la scène d'action. Ces chambres dont les actions sont fortement encadrées par l'idéologie de gauche se positionnent contre le développement de l'axe de Büyükdere, les droits exceptionnels de construction accordés ainsi que la dérégulation du système de planification concernant les autorisations. Elles jouent un rôle important dans la constitution d'une certaine méfiance au regard du développement dans la société civile à travers des réunions scientifiques, des conférences de presse et des publications. L'étude de procès juridiques lancés contre le développement de l'axe permet de constater que ces chambres suivent le suivent de près, maîtrisent le cadre juridique et les procédures administratives et s'en servent pour contester de nombreuses décisions publiques avec succès.

Nos premiers résultats nous amènent à constater que ces trois groupes d'acteurs influencent les différents investissements qui ont lieu sur l'axe ainsi que le développement. Les comportements ad hoc qui émergent ponctuellement comme des réponses à des questions spécifiques constituent dans le temps un cadre de régulation soft. Ce cadre est la somme des régulations conjointes et ponctuelles qui résultent de la rencontre des enjeux, des préférences et des valeurs différents et des concessions réciproques.

Bibliographie

- Arab, Nadia. 2002. « Vers un urbanisme concourant? Une lecture des thèses de François Ascher » in revue *Urbanisme*. no:324. p.84-86
- Ascher, François. 2001(a). *Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme : la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. Paris: éd.l'Aube, série intervention.
- Ascher, François. 2001(b). « La nouvelle Révolution Urbaine: de la Planification au Management stratégique Urbain » in Masbourgi, Ariella.(coord.) *Fabriquer la Ville: Outils et Méthodes*. Paris: Club Ville, Aménagement. p:21-32
- Bouinot, Jean., Bermils, Bernard. 1993. *Projet de Ville et Projets d'entreprise*. Paris : L.G.D.J.
- Crozier, Michel. 1991. "Le problème de la régulation dans les sociétés complexes modernes" in Chazel, F. & Commaille J.(sous la dir.) *Normes juridiques et régulation sociale*. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Coll. Droit et Société, p. 131-135.
- Diren Murat. 1993. "Istanbulun Bilinci Belirleyici Olacak", revue d'Istanbul. no:7. p. 40-49
- Hacisalihoglu, I.Yasar. 1999. *Küresellesme : Mekansal Etkileri ve Istanbul*. Thèse de doctorat non-publié. Istanbul: Université de Mimar Sinan
- Healey, Patsy, Khakee, Abdul, Motte, Alain, Needham, Barrie(eds.). 1997. *Making Strategic Spatial Plans; Innovation in Europe*. London: UCL Press.
- Healey, Patsy. 1995. « L'élaboration de la planification Stratégique spatialisée: tendances nouvelles en Europe » in Motte, Alain.(dir.). 1995. *Schéma directeur et projet d'agglomération: l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées 1981-1993*. ed. Juris. p. 211-231
- Mintzberg, Henry. 1994. (traduit de l'américain en 1999 par Romelaer) *Grandeur et Décadence de la Planification Stratégique*. Paris : Dunod
- Offner, Jean-Marc. 1999. « La Gouvernance Urbaine » in Cuillier, Francis. *Les débats sur la ville 2*. Bordeaux : éd. confluentes. p.229-243
- Portal, Eric. 2002. *La Planification Stratégique dans les collectivités Territoriales Françaises*. Paris : Dexia éd., L.G.D.J.
- Reynaud, Jean-Daniel. 1989. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Collin
- Simon, H.A. 1976. « De la rationalité substantive à la rationalité procédurale » S.J. Latsis (ed.), *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge, G.B : Cambridge University Press, p.129-148.
- Tekeli, Ilhan. 2002. "Turkiye Kent Planlamasinin Yeniden Kurumsallasmasini Düzenlerken Düşünmesi Gerekenler Üzerine", in *Planlama*. no:1, p.4-11
- Tekeli, Ilhan. 1994. *The Development of the Istanbul Metropolitan Area : Urban Administration and Planning*. Istanbul: IULA-EMME
- Tomas, François. 1995. « Projets urbains et projet de ville », in *Les Annales de la Recherche Urbaine*. No :68-69, p.135-144
- Wannop, U.A. 1986. Strategic Planning in the 1980's en Willis, K.G.(ed.) *Contemporary Issues in Town Planning*. London : éd Gower. p.130-142