



POLYTECH[®]
TOURS

Département
Aménagement et Environnement



Ecole d'ingénieurs
polytechnique
de l'université de Tours

CITERES
UMR 6173
**Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés**

Equipe IPA-PE
**Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement**

Projet de Fin d'Etudes

LA PLANIFICATION SPATIALE À DÉTROIIT (USA)

**Quels obstacles à la mise en place d'une stratégie
de planification à l'échelle de la métropole?**



2015 – 2016

**Directeur de recherche
DEMAZIERE Christophe**

HAOUY Arthur

**LA PLANIFICATION SPATIALE À DÉTROT (USA) :
Quels obstacles à la mise en place d'une stratégie
de planification à l'échelle de la métropole?**

2015-2016

**Directeur de recherche
DEMAZIERE Christophe**

HAOUY Arthur

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES EN GENIE DE L'AMENAGEMENT

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir-faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne sur la base du Système Universitaire de Documentation (SUDOC), les mémoires à partir de la mention bien.

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce projet de fin d'étude a été nourrie par des conseils et des échanges avec plusieurs personnes à qui je voudrais adresser ici mes remerciements :

M. Christophe Demazière directeur de recherche de ce PFE et professeur des universités a Polytech Tours,

Mme Avis Vidal professeur à l'université Wayne State de Détroit,

M. Georges Galster professeur à l'université Wayne State de Détroit,

M. Robin Boyle professeur à l'université Wayne State de Détroit.

SOMMAIRE

Introduction.....	7
I. Les théories de la planification spatiale.....	8
A. Historique des courants de planification	8
1. La planification traditionnelle.....	8
2. La planification stratégique	9
3. La planification collaborative ou communicationnelle.....	10
4. Réformes légales ou volontés locales ?	11
B. L'importance de l'échelle métropolitaine	11
1. Les enjeux politiques	11
2. Les bénéfices d'un échelon métropolitain : efficacité et équité.....	12
II. Détroit, la métropole désassemblée	13
A. Essor et déclin de la Motor city	13
B. La guerre des territoires	17
1. La « Home Rule » du Michigan	17
2. Le marché immobilier créateur de ségrégation.....	18
3. L'intérêt des industries automobiles dans la fragmentation.....	20
4. Le jeu de la peur (médias et politiques) et des boucs émissaires	21
C. Fragments de métropole.....	22
1. Limites et caractéristiques de l'aire urbaine	22
2. Typologie des banlieues	24
3. La topographie des inégalités... ..	25
4. ...suit celle de la répartition raciale.	26
III. Planifier pour rassembler?.....	28
A. Entre égoïsme et pragmatisme	28
1. Intérêts locaux : le jeu à somme nulle.....	28
2. S'unir pour agir.....	29
3. Des enjeux métropolitains	30
B. Des collaborations métropolitaines aux USA	34
1. Les cités jumelles : Minneapolis et St Paul (Minnesota)	34
2. Portland (Oregon).....	36
3. Dialogue et intérêt communs	37
C. Réassembler la métropole ?	38
Conclusion	39
Références bibliographiques	40

Introduction

Les villes et territoires demandent un besoin toujours croissant de planification. Levy (2013) justifie cette tendance par deux notions : interconnectivité et complexité. En d'autres termes, l'évolution des technologies et les tendances démographiques et économiques multiplient le nombre d'acteurs (et des intérêts) dans les villes mais aussi la manière dont ces acteurs interagissent.

Acteurs et interactions obéissent aux lois du marché selon le paradigme capitaliste. Or ce marché accuse de sérieuses limites en termes d'efficacité et d'équité et la planification par la puissance publique est un des mécanismes qui tente de pallier à ces limites. Le développement de la ville de Détroit et de ses banlieues s'est fait sans planification globale, les mécanismes du marché doublés de tendances sociales ont produit une métropole sans être rééquilibrés par aucune puissance publique planificatrice : le *market driven planning*. Le résultat est désastreux, la ville la plus pauvre et parmi les plus ségréguée des Etats Unis se retrouve entourée de banlieues riches et au-delà des implications d'équité évidentes c'est l'efficacité économique de toute la région qui est mise en question.

L'ampleur des problèmes que le manque de planification globale a engendré dans l'aire métropolitaine de Détroit appelle désormais à une planification exemplaire capable de rassembler ressources et volontés pour résoudre les futurs défis. Or il n'en est rien, la métropole de Détroit (*Metro Detroit*) n'est aujourd'hui qu'une mosaïque de juridictions qui ne parviennent pas à se mettre d'accord sur des projets communs et tentent chacune de leur côté d'attirer entreprises et populations riches dans une compétition égoïste. Les erreurs du passé se poursuivent donc au détriment des habitants de la métropole (surtout les populations pauvres et noires).

Ce projet de fin d'étude s'interroge sur les éléments qui ont empêché l'émergence d'une planification métropolitaine efficace dans le passé et passe en revue l'état des lieux de la planification au sein de *Metro Detroit*.

Dans cette optique le travail de recherche se basera dans un premier temps sur les études européennes et étasuniennes qui tentent de décrire les différents courants de la planification en usage aujourd'hui. En effet la planification des territoires est un domaine en constante évolution en fonction des valeurs sociétales mais aussi des impératifs économiques de nos sociétés. L'état actuel et les caractéristiques de la métropole seront ensuite éclairés à l'aide des éléments historiques qui les ont forgés et qui continuent de les influencer. Dans un dernier temps l'étude des documents de planification à différentes échelles de la métropole de Détroit seront mis en relation avec les grands courants de la planification et avec des exemples de visions métropolitaines réussies aux Etats-Unis pour tenter de comprendre ce qui manque à l'aire urbaine pour devenir une métropole efficace.

I. Les théories de la planification spatiale

La planification est un terme généraliste qui désigne l'organisation temporelle d'objectifs. Appliqué au domaine de l'aménagement, elle prend le sens de processus permettant la meilleure utilisation des sols et ressources par la société et prend donc une dimension spatiale. Pierre Merlin (1988) définit la planification spatiale comme une «action visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leur activités, des équipements et des moyens de communications ».

L'étude de la planification spatiale et de son évolution est révélatrice des enjeux économiques, sociaux et politiques de chaque époque mais aussi des systèmes de valeurs en usage. La théorisation des grands courants de la planification spatiale fondée sur l'étude des démarches et outils utilisés à travers le monde aide à mieux cerner ces systèmes de pensée. En France et aux Etats-Unis (et plus largement dans le monde occidental), la planification spatiale est abordée en fonction de trois grands paradigmes qui ont été décrits dans les années 1990 et 2000 par des chercheurs européens et américains. Ces courants théoriques sont la planification traditionnelle, la planification stratégique et la planification communicationnelle.

Après avoir défini les grandes lignes de ces courants, l'accent sera mis sur la problématique de l'échelle cohérente de territoire induite par chacun de ces paradigmes.

A. Historique des courants de planification

L'évolution chronologique des courants s'est faite par la prise de conscience par les acteurs de la planification (publics et privés) de l'inadéquation des modes de planification face au changement des situations économiques et politiques. Les limites que rencontrent les systèmes de planification servent de base pour l'élaboration de courants nouveaux.

1. La planification traditionnelle

On peut faire remonter l'origine de ce courant de planification à l'école de Chicago et plus particulièrement à Daniel Burnham qui conçoit en 1909 pour la ville de Chicago le premier *comprehensive plan* (ou *master plan*). Dans ce plan sont déjà contenues les notions de planification à longue durée, de prise en compte de domaines d'action différents (voiries, espace public, transport...) et d'échelle large de territoire (l'ensemble de la ville de Chicago). C'est sur ce modèle que seront développés de nombreux plans aux Etats-Unis et en Europe. Dans les années 1950 la planification traditionnelle prend son réel essor encouragé par le contexte de croissance économique et les politiques du New Deal qui voient l'action publique renforcée sur des questions économiques et d'aménagement du territoire.

Fondé sur une approche scientifique-rationnelle ce courant de planification a principalement pour but la régulation de l'usage des sols à l'aide de plans et de règlements. On peut à partir des grandes étapes de l'élaboration des masters plans arriver à cerner les principaux éléments de la planification traditionnelle (Levy, 2013) :

- La première étape est celle de la recherche : le planificateur établit des modèles statistiques et rationnels afin de prévoir les tendances du territoire (démographie, économie...).
- La seconde étape est celle du choix des objectifs par la puissance publique
- Il s'agit ensuite de définir un nombre d'options envisageables et de choisir la « meilleure » selon leur coût et leur impact.
- L'implémentation du plan est ensuite confiée à la structure hiérarchique selon un mode « *top-down* ».

- Enfin les plans sont revus régulièrement et éventuellement révisés.

Ces étapes révèlent les grandes caractéristiques de la planification traditionnelle : une structure « *top down* » qui ne prend en compte que les acteurs traditionnellement reconnus (responsables politiques et planificateurs) et des méthodes scientifiques d'analyse et de choix des solutions.

Limites

Ce type de planification relativement efficace dans un contexte d'abondance économique s'essouffle au cours des années 70. Albrecht (2004) nous énonce les principaux défauts et critiques à l'encontre de ce type de planification. Le point principal est la « passivité » de ce genre de plan. En effet, la régulation des sols à le pouvoir d'empêcher des développements indésirables de voir le jour (le permis ne sera pas délivré) mais aucun levier ne permet de réellement encourager le secteur privé à investir dans des développements bénéfiques au territoire. Avec le recul des investissements publics les plans traditionnels agissent comme méthodes légales d'anti-planification (Demazière, 2012) et n'encouragent pas les projets potentiels. La seconde critique vient de la mise en œuvre de la planification traditionnelle qui ne propose que des solutions physiques par l'intermédiaire des plans d'usage des sols vis-à-vis d'enjeux sociaux et économiques qui demandent des solutions plus abstraites. La dernière critique réside dans le peu de place accordé dans les décisions aux acteurs non institutionnels ce qui est à même de freiner voir d'empêcher l'implémentation de décisions prises par la voie de la planification traditionnelle.

2. La planification stratégique

La planification stratégique spatialisée (PSS) est un terme qui a émergé dans les années 1990 pour décrire par la théorie l'évolution des outils et démarches de planification survenus 10 ans auparavant. Ce mode de planification est fondé sur des valeurs empruntées au monde de l'entreprise qui l'avait lui-même emprunté au domaine militaire. L'avènement du contexte néolibéral et la baisse des moyens financiers publics dans les années 1980 permettent et encouragent ce mode de planification.

Le terme stratégique renvoie à une suite d'actions coordonnées menant à un but précis et contient aussi la notion de ressources limitées pour atteindre ces objectifs. Ainsi de la même manière que la planification stratégique d'entreprise la PSS ne cherche pas seulement à encadrer mais se veut proactive et tournée vers la recherche de résultats. La PSS est le moyen de réaliser le développement contrairement à la planification traditionnelle qui ne faisait que réguler. On passe de la notion de plan à celui de projet (Novarina 2003). Afin de produire des réponses à des enjeux définis au préalable des actions et lignes de conduite précises sont établies à court et moyen terme. Le résultat final n'est jamais perdu de vue même s'il est susceptible de subir des modifications afin de s'adapter au contexte du projet.

La notion de PSS introduit un changement fondamental car son bon fonctionnement dépend largement de l'engagement du secteur privé. La puissance publique est toujours initiatrice et meneuse mais elle doit composer avec les volontés du monde économique privé. La négociation entre acteurs publics et privés devient inévitable et chaque projet doit passer par un compromis entre les intérêts de chacun. Le planificateur n'est plus dans ce mode le sachant mais devient garant d'un dialogue qui a pour but l'établissement de partenariats.

Les outils issus de ce mode de planification sont tournés vers l'action et prennent la forme d'incitations et de partenariats. Débarrassés en partie des aspects formels et législatifs rigides inhérents à la planification traditionnelle ces nouveaux outils se tournent vers des échelles de territoire qui ne correspondent plus aux limites institutionnelles. Les zones concernées sont désormais définies au cas par cas en fonction du projet : quartier, ville, métropole, région...

Les principaux changements induits dans la planification sont résumés par Albrecht (2004) qui définit la PSS comme « un processus socio spatial (Healey, 1997) mené par le secteur public (Kunzmann, 2000) par lequel une vision, des actions et moyens de mise en œuvre sont élaborés afin d'organiser un lieu et ce qu'il doit devenir ».

Limites

La PSS est un moyen efficace d'engager des changements au sein du territoire mais elle n'introduit qu'imparfaitement les acteurs non institutionnels dans la planification (Demazière 2012). Le premier défaut lié aux acteurs est la production de projets très ciblés qui ne prennent en compte le territoire que partiellement. Les projets seront partiels au sens géographique et aussi dans les domaines de la planification concernés. Les acteurs privés ont en général la volonté et le pouvoir d'influer sur une partie non exhaustive de la planification et des domaines peuvent être laissés de côté. Un moyen de résoudre ce problème serait de multiplier le nombre d'acteurs inclus dans les projets. La multiplication des acteurs nous emmène à la deuxième faiblesse de la PSS : la recherche du consensus. La réussite d'un projet est totalement dépendante d'un accord entre parties qui est lui-même issu d'un dialogue. La PSS ne prévoit pas les outils nécessaires à la bonne réalisation du dialogue et un nouveau courant va tenter de combler cette lacune.

3. La planification collaborative ou communicationnelle

La dernière évolution théorisée de la planification spatiale se pose comme la PSS en forte opposition par rapport à la planification traditionnelle. Pour remonter aux origines de cette théorie il est nécessaire dans un premier temps de s'éloigner de la planification pure pour se tourner vers les sciences sociales et la philosophie. Habermas (1984) est à l'origine de la théorie de la communication qu'Innes (1995) résume ainsi : la science cache autant qu'elle ne révèle, elle est distordue par la société et ses paradigmes. Il est nécessaire de toujours questionner les fondements pour découvrir ce qui est caché derrière la théorie. La seule connaissance réelle et émancipatrice provient du dialogue et de la critique car ce sont les seules méthodes permettant d'aborder des facettes de réalité différentes. De cette théorie de la communication émane un concept, celui de la rationalité communicative (Innes 1995) : une information également partagée entre les membres d'un groupe et la création de conditions dans le groupe qui fait que la force de l'argument prévaut sur le pouvoir individuel de l'acteur en dehors du groupe est le moyen d'atteindre cette rationalité.

La planification collaborative est l'application de la rationalité communicative à l'aménagement du territoire. Si les acteurs impliqués dans la planification sont nombreux et variés le territoire sera pris en compte de manière plus exhaustive. De plus, inclure de nombreux intérêts différents et les amener au dialogue est une manière de produire une connaissance construite socialement. La construction participative de la connaissance la rend utilisable immédiatement car cela permet une adhésion et une compréhension par les acteurs.

Ainsi on ne se focalise plus sur le résultat comme avec la PSS mais plutôt sur le processus. Ce processus doit être en accord avec les règles du « dialogue authentique » (Levy, 1013) c'est-à-dire qu'il doit rassembler le plus d'acteurs possibles et que ceux-ci doivent partager leurs informations, points de vue, valeurs... Le planificateur est dans ce modèle un garant du dialogue authentique et doit agréger informations et intérêts des acteurs afin d'arriver au compromis. Ce dialogue est à l'opposé total des formes traditionnelles de décision et demande une nouvelle manière d'aborder les institutions traditionnelles car le processus ne peut tolérer une trop grande inégalité de puissance entre les acteurs. Le paradigme collaboratif est autant un type de planification qu'un type de gouvernance et appelle à l'innovation afin de dépasser les formes traditionnelles des institutions pour se diriger vers une gouvernance *bottom-up*.

La planification collaborative peut amener à un changement de vision du territoire, celui-ci est désormais perçu comme un réseau d'acteur et plus seulement comme un espace géographique physique. L'échelle est donc

changée et dépend désormais intégralement des acteurs concernés. Les limites de l'action planificatrice sont définies en fonction du choix des acteurs appelés à collaborer.

Limites

La planification sur ce mode rencontre généralement de nombreuses difficultés lors de son implémentation. Ces limites sont inhérentes au fait de proposer une nouvelle forme de gouvernance. Le premier point problématique est dû à la frilosité et à la lenteur des institutions traditionnelles à se réformer. Le paradigme communicationnel ouvre la légitimité et une partie du pouvoir décisionnel à des acteurs non institutionnalisés et nécessite une volonté d'innovation de la part des structures établies. Que la volonté provienne d'un processus *top-down* ou *bottom-up*, si la volonté d'innovation n'est pas présente dans les structures locales qui possèdent les compétences légales, le processus collaboratif se retrouve bloqué au moment de la mise en place des actions. On observe aussi une inadéquation des échelles institutionnelles à celles liées aux acteurs. Le territoire cohérent pour le réseau d'acteur se retrouve souvent morcelé de nombreuses juridictions et le manque de volonté d'une seule remet en cause l'intégralité de l'efficacité du processus communicationnel. La création du réseau d'acteurs nécessaire à la planification collaborative est un processus très long à mettre en place car il implique la confiance des acteurs entre eux. Cette confiance passe par la collaboration et la bonne foi qui ne sont pas les attitudes naturelles d'acteurs qui tentent généralement de tirer le meilleur parti pour eux même sans prendre en compte les autres intérêts. L'échelle temporelle longue est parfois difficile à cerner par les acteurs qui doivent accepter le fait de construire une vision finale progressivement au lieu de se diriger directement vers des objectifs établis au départ. Ainsi la planification communicationnelle semble proposer une vision exhaustive et efficace du territoire mais elle est très difficile à mettre en place.

4. Réformes légales ou volontés locales ?

Le passage de la planification traditionnelle à d'autres modes d'action publique sur le territoire se produit de manière pragmatique. La recherche de l'efficacité au sein de contextes économiques et sociaux différents se retrouve parfois freinée par la lenteur à se réformer des institutions. Que les instigateurs de ces changements se trouvent au sein de hiérarchies bien établies (*top-down*) ou de réseaux moins formels d'acteurs (*bottom-up*), le cadre institutionnel légal conditionne très largement le type de planification possible mais le principal instigateur d'innovation reste la volonté des acteurs. Dans un système possédant un pouvoir central fort l'accent peut être mis sur des changements légaux qui entraîneront le nouveau mode de planification tandis que dans le cas d'une répartition large du pouvoir les changements devront venir de la multitude des acteurs locaux.

B. L'importance de l'échelle métropolitaine

Dans chacun des paradigmes de la planification on retrouve la question de l'échelle. Le cadre légal et institutionnel a longtemps favorisé aux Etats Unis et en Europe une approche communale de l'aménagement qui est aujourd'hui remise en question car moins cohérente pour bon nombre de domaines de l'aménagement.

Cette section s'intéressera tout d'abord aux enjeux et difficultés politiques induits par la métropolisation avant de décrire les différents avantages d'une gouvernance à l'échelle métropolitaine.

1. Les enjeux politiques

Le principal problème lorsqu'on parle de planification métropolitaine est généralement lié au politique. Les juridictions à l'échelle communale sont généralement trop petites pour agir efficacement sur des problématiques réparties à l'échelle de métropoles. Or l'organisation actuelle des institutions accorde aujourd'hui encore un très large pouvoir aux communes qui sont généralement détentrices de compétences nécessaires à l'aménagement comme l'usage des sols par exemple.

Afin d'établir une manière efficace de planifier à l'échelle métropolitaine il est nécessaire de donner les moyens et la légitimité à une organisation d'agir sur une échelle englobant des juridictions différentes. Cet essor d'une gouvernance globale passe par le transfert de pouvoir des communes vers cette entité plus large. Or les institutions communales actuelles ne cèdent pas les compétences si elles ne sont pas convaincues d'avoir un intérêt. Une organisation métropolitaine n'est envisageable que si les forces locales mais aussi étatiques en usage sont convaincues de l'apport que peut apporter cet échelon à leur propre juridiction.

Si la majeure partie des chercheurs, techniciens et gouvernements sont convaincus que « la région urbaine constitue l'échelle pertinente idéale de compréhension des principales dynamiques territoriales d'action publique » (Motte, 2006) les plus difficiles à convaincre sont les institutions locales.

2. Les bénéfices d'un échelon métropolitain : efficacité et équité

Levy (2013) dresse une liste non exhaustive des différents domaines pouvant être traités beaucoup plus efficacement à l'échelle métropolitaine :

- Les transports : les déplacements à l'échelle métropolitaine de nature économiques, sociaux et récréationnels ne s'arrêtent pas aux limites communales qui sont sans cesse traversées.
- Le développement économique : le regroupement d'une région entière dans ce domaine permet de présenter une cohérence globale au lieu d'encourager des compétitions entre municipalités qui conduisent souvent ces dernières à mener un jeu à somme nulle (les ressources captées par une juridiction seront perdues par une autre dans l'aire métropolitaine). De plus le marché de l'emploi est de fait régional et non lié aux limites communales.
- Le logement : les politiques du logement et d'usage des sols au sein d'une commune affectent le prix d'achat, de location et le taux de vacance de la région métropolitaine dans son ensemble et les problèmes peuvent donc être mieux traités de manière globale.
- Les infrastructures de traitement et d'acheminement de l'eau, des déchets : l'organisation efficace de ce type de réseau obéit à des lois géographiques, topographiques et hydrologiques et non à des limites communales.
- L'environnement : prenant pour exemple la pollution aérienne, une seule commune ne peut traiter seule ce genre de problème, une coopération est nécessaire au sein du même bassin atmosphérique. Il en va de même pour de nombreux aspects environnementaux dont la répartition dépasse les limites juridictionnelles.
- Les parcs, aires de plein air et espaces publics sont liées aux densités de population et appellent une coopération entre villes centre et périphérie pour un aménagement multi juridictionnel.

En plus de ces domaines, l'approche métropolitaine peut amener par le regroupement de services à de nombreuses économies d'échelles.

Une vision métropolitaine de ces enjeux métropolitains amènerait un gain d'efficacité mais aussi d'équité. En effet les ressources (populations, entreprises...) sont généralement concentrées dans certaines limites communales au sein de l'aire métropolitaine tandis que certaines autres juridictions accumulent les problèmes. Si ces ressources ne sont pas redistribuées les juridictions qui possèdent peu de ressources vont se retrouver dans un cercle vicieux et voir leur situation empirer plus encore sans espoir d'amélioration.

La question de la métropolisation est particulièrement épineuse aux Etats Unis (et en général dans le monde Anglo-Saxon) car il n'existe pas de tradition de pouvoir central fort. Le mode de *self-government* local rend très compliqué la mise en place de structure gouvernante métropolitaine. Les enjeux métropolitains seront plutôt abordés sous la forme des *authority* ou de *councils of government* (voir partie III).

II. Détroit, la métropole désassemblée

Détroit est un symbole. Longtemps considérée comme emblème de la prospérité américaine en raison de son développement économique et démographique, la métropole a été touchée de plein fouet par la désindustrialisation à partir des années 60 et cumule depuis des difficultés qui s'aggravent d'année en année. Une des conséquences de l'histoire mouvementée de la *Motor city* est un visage extrêmement fragmenté qui a des implications directes sur la planification métropolitaine. Afin de comprendre le morcellement de cette métropole il est nécessaire de commencer par un historique général de la ville pour ensuite axer l'analyse sur les différents facteurs qui ont contribué à la montée de la défiance des communautés entre elles pour conclure sur un passage en revue de la fragmentation métropolitaine.

A. Essor et déclin de la Motor city

La ville de Détroit est la plus grande ville de l'état du Michigan. Elle est fondée en 1701 par le Français Antoine Lamotte de Cadillac sur la rivière Détroit comme poste avancé commercial dans la région des grands lacs. Après être passée sous contrôle Britannique elle est rattachée au Etats-Unis en 1783.



Figure 1 : Localisation de Détroit (fond de carte : www.mapofworld.com réalisation : Haouy)

Au début du XIXème Détroit est reliée aux villes majeures des Etats Unis grâce aux canaux et au chemin de fer et commence son essor industriel. Des migrants irlandais, allemands et grecs viennent grossir les rangs des Français et Anglo Saxons déjà installés et la ville compte 284 704¹ habitants à l'aube du XIXème siècle. La ville devient une place majeure du commerce et de la finance et le *downtown* (centre-ville) voit la construction de nombreux grattes ciels tandis que le *midtown* (première couronne adjacente au *downtown*) héberge immeubles de logements et usines autour de deux ceintures de chemin de fer.

¹ US Census Bureau



Figure 2: Downtown Detroit en 1907 (source : www.shorpy.com)

L'acheminement facile des ressources place Détroit au premier plan de la production lourde : bateaux à vapeur et locomotives sont produits ainsi que d'autres produits manufacturés (vêtements, pelles et tabac) durant tout le XIX^{ème} siècle. Le développement de l'automobile au début des années 1900 trouve ainsi à Détroit une main d'œuvre qualifiée et un coût d'acheminement faible des matières premières. En 1914 on recense 43² entreprises construisant des automobiles dans la ville.

Le véritable boom de la production automobile de masse commence en 1908. Henri Ford développe la Ford T en 1908 et la construction de l'usine d'Highland Park en 1910 marque le début d'un mode de production industriel jusqu'alors inédit : la production à la chaîne. Cette méthode suit le principe de découpage des tâches et fait passer le prix d'une automobile de 850\$ en 1908 à 265\$ en 1923². Il permet à Ford d'appliquer sa théorie industrielle : le Fordisme. La production de masse permet à Ford d'augmenter le salaire journalier de ses ouvriers de 2,25\$ à 5\$ en 1914² et Détroit devient une ville propice non seulement à l'établissement d'industriels mais aussi une terre promise pour les ouvriers qui parviennent à s'organiser en syndicats et à améliorer salaires et conditions de travail. En 1925 Détroit produit 85%² des voitures des Etats Unis et gagne son surnom de *Motor city*. La ville devient à cette époque la quatrième des Etats-Unis en termes de population, celle-ci passe de 465 766 habitants en 1910 à 1 568 662 habitants en 1930³. On observe aussi durant cette époque une arrivée massive de population afro-américaine venu du sud : la population noire passe de 1,23% de la population totale en 1910 à 7,65% en 1930². Cette arrivée ne se fait pas sans tension et les premiers quartiers exclusivement noirs émergent sous la pression des politiques et habitants blancs qui prônent ségrégation et racisme.



Figure 3: Chaîne de montage de la Ford Motor company en 1928 (source : www.galedc.com)

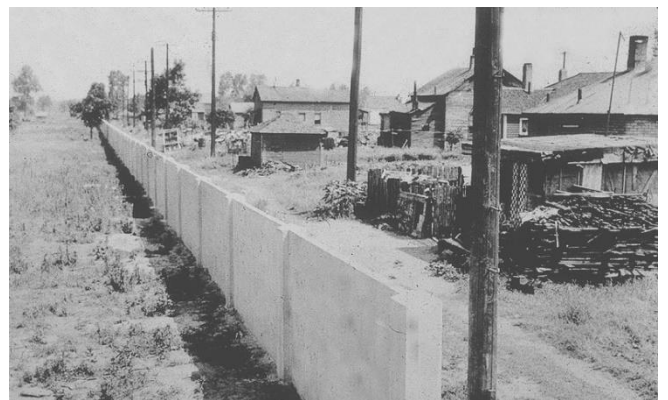


Figure 4: Le « 8 mile wall » séparant zones résidentielles noires et blanches en 1930 (source : detroiturbex.com)

² Galster 2012

³ SEMCOG 2016

Les méthodes fordistes sont appliquées par la suite par les autres entreprises automobiles et les 3 principales (General Motors, Ford, Chrysler) prennent le nom de « *Big Three* ». L'entrée en guerre des Etats-Unis en 1941 et la participation des *Big Three* à l'effort de guerre (20% de la production militaire des USA est réalisée à Détroit) amènent Franklin D. Roosevelt à qualifier la ville « d'arsenal de la démocratie ». Ce symbolisme et le besoin de main d'œuvre contribuent à attirer encore plus de population et la ville culmine à 1 849 586 habitants en 1950.

Les années suivant la seconde guerre mondiale sont caractérisées par l'explosion de la croissance des banlieues. L'électrification de la production industrielle commencée dans les années 1920 amène les usines automobiles à se construire sur le mode horizontal (contrairement à la production à la vapeur qui nécessitait une concentration verticale des usines afin de minimiser la perte d'énergie). Les nouvelles usines nécessitent un foncier important à bas cout et se construisent désormais dans les différentes couronnes périphériques extérieures à Détroit (Des 25 usines construites après 1950 aucune n'est localisée dans les limites de la ville centre). Cette tendance est doublée de l'avènement du rêve américain (l'accession aux pavillons de banlieue) encouragé par les politiques de prêts et la construction d'autoroutes par le gouvernement fédéral. Les populations commencent à quitter la ville pour aller s'établir en banlieue et la population de la ville commence à décliner. Cette tendance concerne surtout les classes moyennes et supérieures blanches en raison des politiques ségrégationnistes et on parle ainsi de « *white flight* ». Un nombre conséquent d'émeutes et de tensions raciales entre noirs et blancs après la guerre culmine avec les émeutes de 1967 et renforce encore le *white flight*.

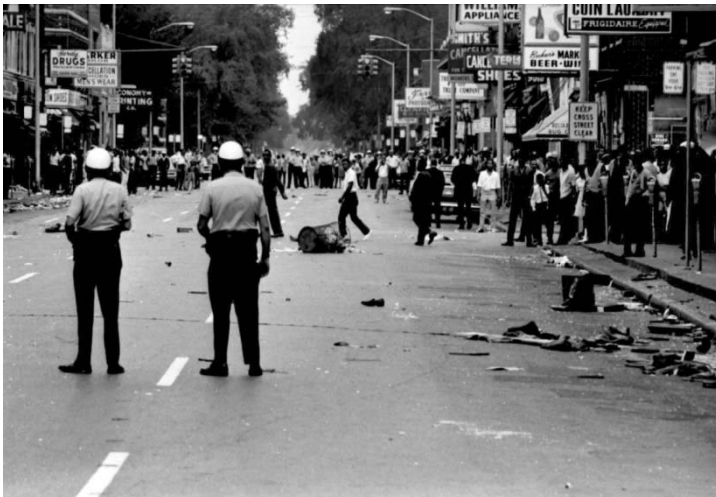


Figure 3 : Les émeutes raciales de 1967
(source : www.thenationalpastimemuseum.com)



Figure 4 : Développement pavillonnaire de la banlieue de Detroit à Oakland Township-Lake Orion
(source : www.patch.com)

Les années suivantes marquent le début de la récession qui frappe les territoires Américains de la *manufacturing belt* (la zone lourdement industrialisée du nord est des Etats Unis) qui est désormais nommée *rust belt* (ceinture de rouille). Dès les années 60, des faillites touchent les industries automobiles et la production commence à baisser. Les chocs pétroliers, les délocalisations et l'arrivée de la production automobile japonaise continuent à fragiliser l'économie de l'aire métropolitaine mais surtout la ville de Détroit qui voit ses taux de chômage et de pauvreté exploser. Tandis qu'en 1947, 330 000 emplois industriels sont localisés dans les limites administratives de Détroit il n'en reste plus que 23 000 en 2007. Les banlieues concentrent désormais les trois quarts des emplois. La ville de Detroit devient la partie pauvre de la métropole et les ressources (populations et activités économiques) fuient vers les banlieues. Cet étalement urbain et l'appauvrissement de la ville centre ont lieu dans de nombreuses villes des Etats-Unis mais les proportions que ces tendances prennent à Détroit placent la ville comme exemple extrême de « ville *donut* » (toutes les ressources sont concentrées dans les banlieues

périphériques). En corollaire de la perte de population et de l'appauvrissement des habitants restants la ville se dote d'une mauvaise réputation et devient la « capitale du crime américain »⁴.

Dans les années 1990 on observe un renouveau très localisé du *downtown* de Détroit mais l'immense majorité de la ville reste en proie à d'immenses difficultés (pauvreté, chômage, drogue, crimes, vacance des logements, services défaillants...) liés aux problématiques de *shrinking cities*. La crise des *foreclosures* en 2007 donne le coup de grâce à de nombreux habitants de la ville centre et les force à abandonner leurs maisons.

La ville de Détroit compte aujourd'hui 655 847 habitants (2015) et cumules d'énormes problèmes financiers (baisse et appauvrissement de la population entraînant une baisse de l'assiette fiscale) qui l'amène à se déclarer en faillite en 2013. Mise sous tutelle de l'Etat par l'intermédiaire d'un gestionnaire d'urgence, la plus grande ville à s'être déclarée en faillite aux Etats-Unis parvient à sortir de cette situation au prix de nombreux sacrifices et réductions de budget en 2014.



Figure 6 : Couverture du Detroit Free Press à l'annonce de la mise en faillite de la ville (source : www.freep.com)



Figure 5 : Vue vers le downtown depuis le quartier du North End en 2010 (source : www.nytimes.com)

L'aire urbaine de Détroit compte aujourd'hui 4 467 592⁵ habitants et est caractérisée par une totale fragmentation sociale, raciale et institutionnelle. La ville centre s'est effacée au profit des très nombreuses banlieues blanches qui concentrent les richesses de l'aire urbaine.

⁴ Galster 2012

⁵ US Census 2015

B. La guerre des territoires

Depuis sa création Détroit a accueilli des populations d'origines diverses. Dans cette région où la géographie n'établit pas de barrières, les communautés ont érigé des frontières entre elles et se sont livrées à une « guerre de territoire » qui a abouti au patchwork métropolitain actuel.

Ces frontières encouragées par le système de gouvernement local Anglo Saxon n'ont cessé d'être renforcées par le racisme mais aussi les intérêts politiques et les logiques de profit de certains acteurs. Ces derniers, les « gagnants » de la guerre des territoires en ont tiré profit économique et puissance politique au détriment des « perdants ». Galster (2012) donne les principales raisons de la fragmentation métropolitaine.

1. La « Home Rule » du Michigan

Le territoire sur lequel s'établit Lamotte de Cadillac est une plaine bordant la rivière Détroit. Si de nombreuses villes se développent économiquement, physiquement et socialement en réponse à la nature géologique de leur emplacement, ce n'est pas le cas de Détroit. Les contraintes topographiques, celles liées à l'exploitation de ressources (gisements) ou encore les risques naturels (mis à part de rares tornades) sont absents du territoire sur lequel la métropole s'est développé. Au lieu d'être une contrainte, la géologie est permissive : vaste surface plane sur laquelle se développer et proximité de la rivière.

Les groupes de migrants arrivés à Détroit ayant des caractéristiques raciales, ethniques, religieuses ou sociales différentes ont dès le début désiré établir des frontières qui leur garantiraient une sécurité économique mais aussi identitaire. En réponse à l'absence de frontières physiques, la solution passe par l'établissement de juridiction où ces groupes de population resteraient politiquement dominants.

L'Etat du Michigan est à cet égard très permissif car bâti sur le système de démocratie Jeffersonienne qui prône des principes de gouvernement proche des populations. Selon la Land Ordinance de 1785 prônée par Jefferson, les territoires du Nord Est des Etats unis sont découpés rationnellement en comtés de 2300 km² (*counties*) qui sont eux même découpés en cantons de 93 km² (*townships*).

La constitution de 1837 du Michigan garantit la *Home Rule* (règle de gouvernement majoritaire parmi les Etats-Unis d'Amérique) pour les comtés et cantons. Cette règle stipule que les législations locales possèdent tous les pouvoirs sauf ceux que leur interdit la constitution de l'état (cette règle est antagoniste de la *Dillon's Rule* en usage dans d'autres états qui énonce que les seuls pouvoirs des localités sont ceux stipulés par la constitution). Ainsi dans le Michigan toute communauté peut se constituer selon la Home Rule en municipalité et obtenir un pouvoir de décision au sein des frontières qu'elle a établies.

Cette possibilité de se constituer en municipalité permet de résister efficacement à l'incorporation dans des juridictions plus larges. Pour ces raisons, les différentes communautés durant les trois siècles suivant les premières installations dans la région n'ont cessé de créer des juridictions plus ou moins grandes pour affirmer leurs identités. Au sein de ces juridictions elles conservent de nombreux pouvoirs. Ce système permissif de « *Home Rule* » a encouragé l'étalement urbain et mené la région métropolitaine à avoir une multitude de juridictions antagonistes capables de défendre leurs propres intérêts avec une efficacité totale sur leur territoire.

On dénombre dans l'aire métropolitaine de Détroit 27 villages, 89 municipalités et 115 cantons.

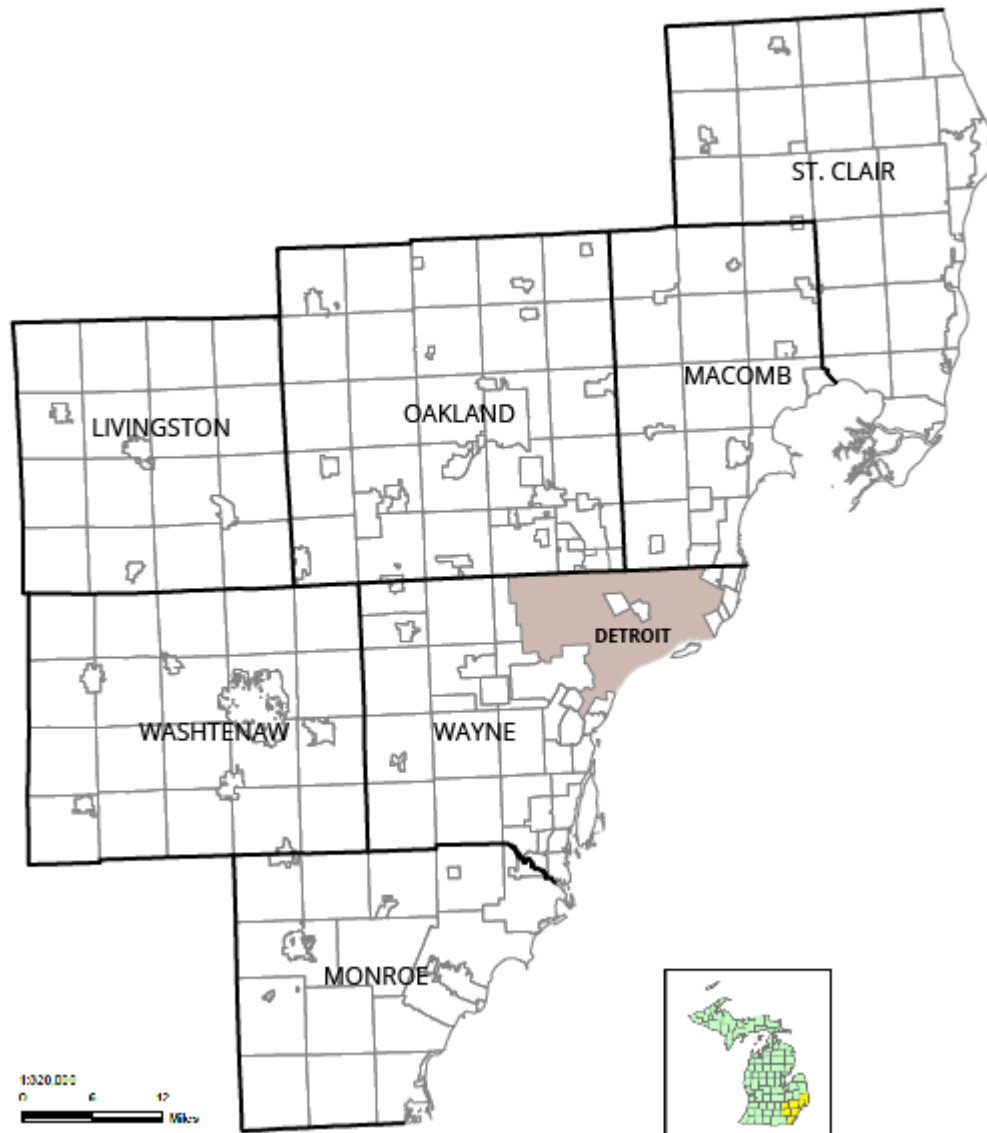


Figure 8 : Les limites juridictionnelles dans les 7 comtés entourant Détroit
(Données : SEMCOG réalisation : Haouy)

2. Le marché immobilier créateur de ségrégation

Le marché immobilier est le terrain privilégié de cette « guerre de territoire » qui va commencer au début du XX^{ème} siècle avec l'arrivée des premières populations afro américaines dans la ville de Détroit. Cette confrontation se caractérise par un système défensif (officiel avant l'abolition de la ségrégation en 1967 et officieux ensuite) par lequel les blancs excluent systématiquement les noirs des zones résidentielles et écoles qu'ils fréquentent. Cette volonté d'exclusion de la part des blancs se fonde sur les mentalités racistes du début du XX^{ème} siècle et s'entremêle de raisons économiques. La succession raciale (changement du profil racial des habitants du quartier) est vue comme mauvaise (par toute la population) si elle augmente le pourcentage de population afro américaine. Ellen (2012) résume cette tendance ainsi : « Les blancs mais aussi les noirs et les hispaniques considèrent l'augmentation du pourcentage de noirs dans un quartier comme un indicateur de futurs problèmes liés à une baisse de la catégorie sociale, une baisse de la valeur des propriétés et une augmentation du crime. »

Les trois composants de ce système de défense des quartiers blanc et d'exclusion raciste sont les gouvernements (fédéraux et locaux), l'industrie immobilière et les propriétaires.

Le gouvernement fédéral a posé les bases de la ségrégation à l'aide des politiques de prêt immobilier (FHA) et du logement social. Bien que présentes à l'échelle nationale ces politiques ont été particulièrement virulentes à Détroit. Les garanties de prêts sont accordées selon des critères raciaux et de zonage qui empêchent les afro américains d'accéder aux mêmes zones résidentielles que les blancs (pratique du *redlining*) et les lois ségrégationnistes établissent deux types de logements social: pour blancs et noirs séparés géographiquement.

Les gouvernements locaux et municipalités établissent des zonages et des techniques d'intimidation soit pour regrouper les afro américains dans certains quartiers soit pour les empêcher de résider dans certaines municipalités de la banlieue de Détroit.

L'industrie immobilière a aussi, après la fin légale de la ségrégation, contribué à regrouper blancs et noirs dans des zones différentes. La volonté des blancs de rester dans des quartiers blancs a conduit de facto pour l'industrie immobilière à la convergence des dynamiques de profit et de ségrégation. A l'aide de techniques de *steering* (inciter les acheteurs de même profil racial à se regrouper), d'information incomplète (les logements dans les quartiers blancs ne seront pas proposés à un acheteur noir) et de *blockbusting* (utilisation de la peur des résidents blancs de voir leur quartier subir une succession raciale utilisée pour acheter à bas prix les logements, vendre un logement en banlieue à ces mêmes clients et enfin revendre le logement initial a un ménage noir ce qui facilitera la réplication du *blockbusting* à d'autres résidents blancs du même quartier). Toutes ces pratiques qui ont encouragé le *white flight* sont aujourd'hui illégales mais très difficiles à déceler.

Enfin les propriétaires et habitants blancs ont durant la première moitié du XXème siècle participé à cette ségrégation en usant techniques d'intimidation et de violence pour exclure les noirs des zones résidentielles et écoles qu'ils fréquentaient. La peur de voir la valeur des logements baisser est très forte car une vaste majorité des ménages sont propriétaires (71% en 1960 tandis que la moyenne nationale est de 62% à cette époque).

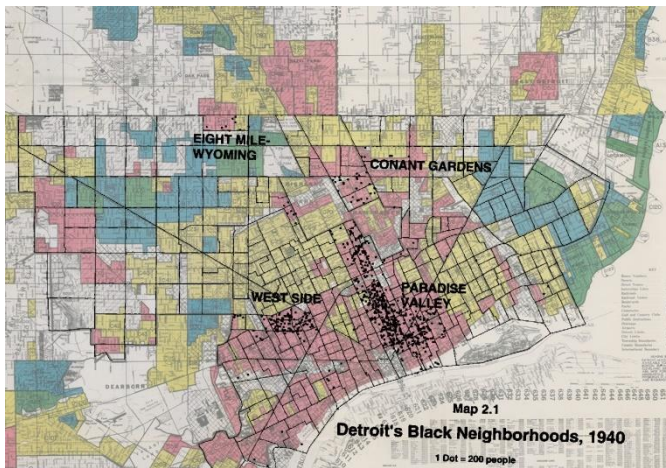


Figure 10 : Zonage du FHA à Détroit, aucun quartier en majorité noir n'est en mesure d'obtenir une garantie de prêt (source : www.detroitography.com)



Figure 9 : Les populations blanches souvent racistes ont aussi peur de voir la valeur de leur logement baisser (source : www.albany.edu)

Cette ségrégation contribue à créer des quartiers puis des juridictions entières homogènes en termes de profil socioéconomique et racial des habitants.

3. L'intérêt des industries automobiles dans la fragmentation

Les grandes industries automobiles jouent aussi leur rôle dans la création de frontières au sein de l'aire métropolitaine de Détroit. Ces fractures qui ont servi l'intérêt économique des industriels dans le passé se sont montrées redoutablement efficaces dans le sens où elles persistent et se renforcent encore aujourd'hui alors que la production automobile a déserté la région. Le territoire métropolitain est marqué de différentes manières.

Grace à la constitution du Michigan et à sa *Home Rule*, il est très aisé pour les communautés de créer une juridiction et de la défendre. L'industrie automobile va user de cette méthode afin de créer des enclaves juridictionnelles dans lesquelles le pouvoir des patrons est total. Les avantages vont de l'établissement d'une « police municipale » qui relève plus de la milice privée à l'interdiction des débits de boissons dans ces juridictions afin de conserver pour les ouvriers un mode de vie « respectable » tout en passant par une fiscalité très avantageuse voire inexistante pour les usines et entreprises qu'ils établissent dans ces municipalités. C'est l'avènement du paternalisme rendu possible par la *Home Rule*.

Les exemples les plus marquants sont les communes de Highland Park et Hamtramck complètement entourées par la ville de Détroit. Highland Park est la zone choisie par Henri Ford pour la construction de sa première usine en 1913, la communauté devient municipalité en 1918 pour se préserver de l'élargissement des frontières de Détroit à cette époque et conserver sa fiscalité avantageuse. Aujourd'hui le *white flight* a largement poussé la population blanche hors de la ville et la fermeture des usines a contribué à la paupérisation des habitants. Hamtramck est la municipalité choisie par Dodge pour y construire son usine. Dodge employant un nombre important d'ouvriers polonais, la ville a longtemps été une poche hébergeant une forte communauté polonaise. Elle aussi victime des fermetures d'usine, elle a vu le *white flight* et l'appauvrissement se développer.

De la même manière, l'usine Ford de River Rouge sur les bords de la rivière Détroit construite en 1928 (à l'époque de sa construction la plus grande usine du monde) mène à la création de trois municipalités : Dearborn pour accueillir l'usine et la main d'œuvre blanche principalement d'origine yéménite et les communes de River Rouge et Inkster où Henri Ford rassemble ses ouvriers afro-américains.

Les juridictions issues de cet historique industriel sont nombreuses dans la région métropolitaine. Elles sont appelées « boxed suburbs » (banlieues boîtes) (Galster 2012) car constituées de complexes industriels et de bungalows ouvriers ayant la forme de boîtes.

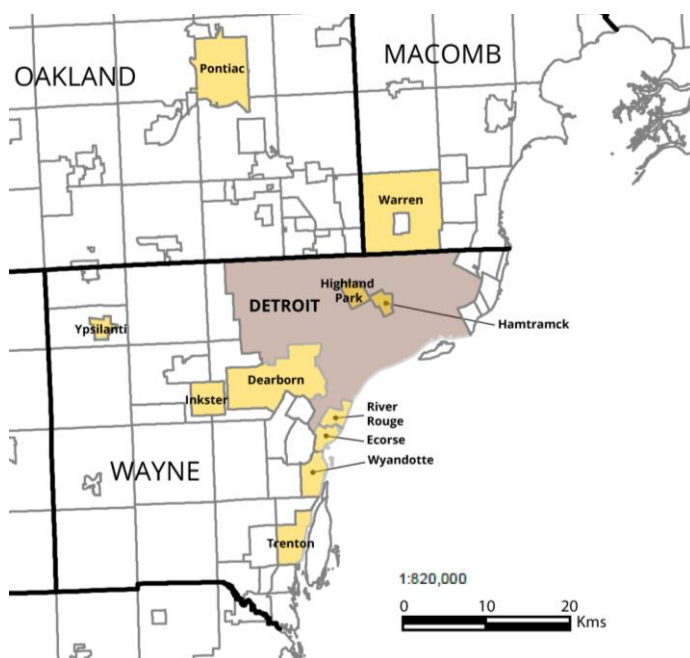


Figure 12 : L'usine Dodge et les logements ouvrier à Hamtramck en 1930 (source : www.dodgemotorcar.com)

A Gauche - Figure 13 : Les boxed suburbs (Fond SEMCOG, réalisation : Haouy)

Les « Big Three » ont aussi contribué à ancrer le racisme par un système de désinformation et de mise en compétition des communautés. L'affaiblissement et le clivage des syndicats (en particulier entre syndicats et syndiqués noirs et blancs) durant le XXème siècle à l'aide de manœuvres de corruption des leaders, de double jeu et d'exacerbation des tensions raciales ont largement été pratiqués par l'industrie automobile⁶.

4. Le jeu de la peur (médias et politiques) et des boucs émissaires

Le dernier facteur de clivage au sein de la métropole est le plus présent encore actuellement. Il consiste en l'utilisation par certains de la peur et de la défiance des communautés entre elles afin de se garantir le pouvoir politique. De nombreux politiciens blancs et noirs usent de ces méthodes encore aujourd'hui. La technique du bouc émissaire fondées sur les préjugés peut se résumer ainsi : les populations noires de Détroit accusent les blancs d'avoir abandonné la ville tandis que les populations blanches dans le périurbain accusent les noirs d'avoir appauvri Détroit.

Le rôle des médias locaux n'est pas négligeable non plus. La diabolisation de la ville centre est même parfois leur principal argument de vente (crimes et trafic de drogue font régulièrement les gros titres).

Ainsi une étude publiée par l'université du Michigan en 2004 révèle que 84% des personnes interrogées habitant dans le péri-urbain refuseraient de vivre dans la ville même dans un quartier redéveloppé et la principale raison invoquée pour cela est « trop de crimes ». Le jeu de la peur a porté ses fruits dans et autour de Détroit et ses « gagnants » sont les politiques, les médias, la police et l'industrie immobilière. Autant d'acteurs clés qui ont un intérêt égoïste au clivage et à la mentalité *us and them* (nous et eux).

⁶ Galster 2012

C. Fragments de métropole

De nombreux facteurs historiques ont donc contribué à fragmenter la région métropolitaine et à y instaurer un climat de défiance entre groupes de populations qui sont aujourd'hui regroupés géographiquement. La région métropolitaine présente un collage hétérogène de juridictions homogènes.

Après quelques considérations sur l'aire métropolitaine les différents types de banlieues seront présentés ainsi que les données de la ségrégation économique et raciale.

1. Limites et caractéristiques de l'aire urbaine

L'aire urbaine de Détroit (Metro Detroit) s'étend selon le recensement américain sur 3 comtés : Oakland Macomb et Wayne. Sa délimitation correspond aux zones urbaines des villes de Détroit, Warren et Dearborn et s'arrête lorsque les densités des cantons descendent en dessous de 700 habitants au kilomètre carré.

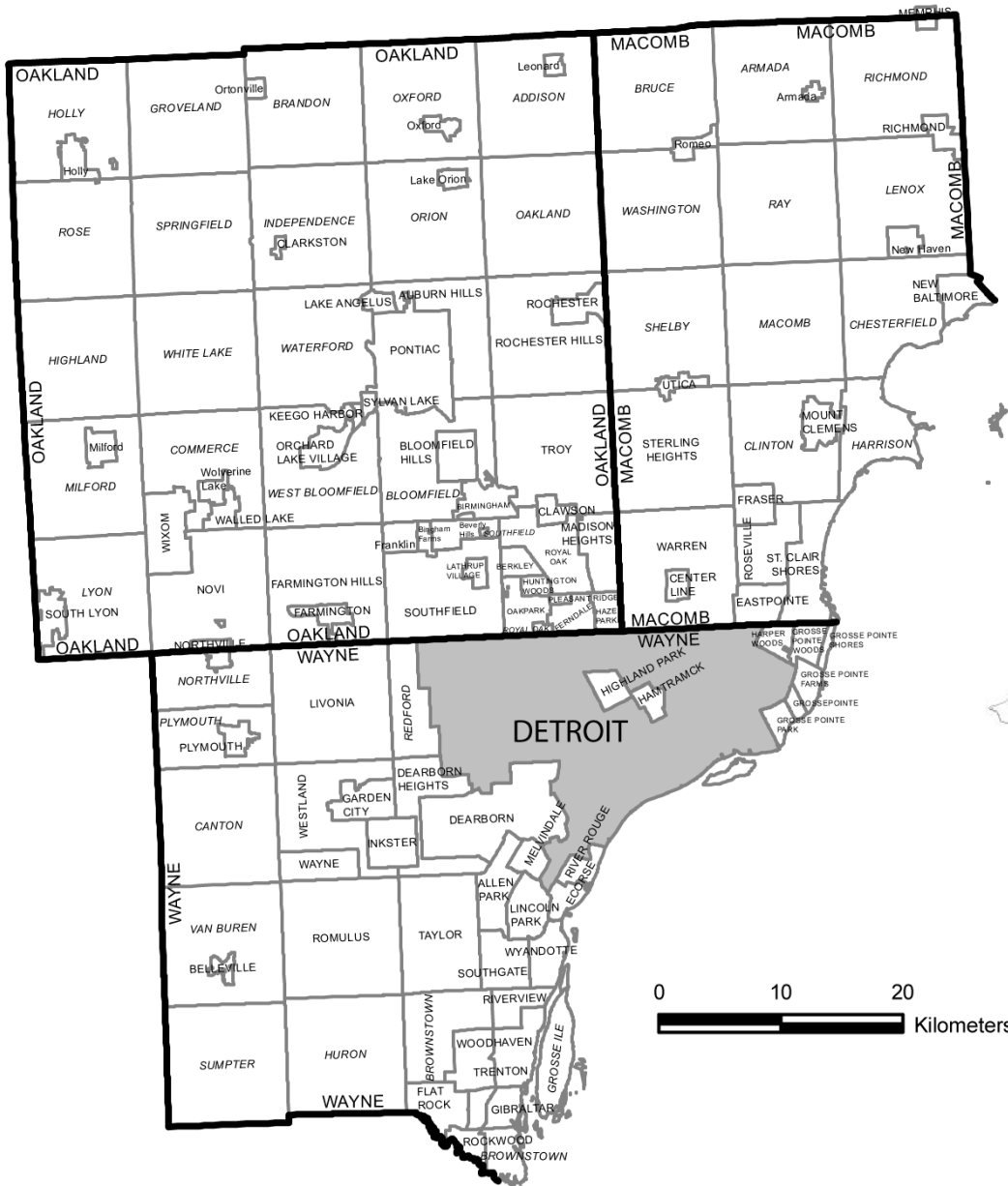


Figure 14 : Vue satellite des entités urbaines environnantes (Fond : googlemaps, réalisation Haouy)



Figure 15 : Les 3 comtés du Michigan comprenant l'aire urbaine de Détroit (Réalisation : Haouy)

Figure 16 : Les différentes communes, villages et townships composant Metro Detroit (Source : SEMCOG réalisation : Haouy)

Avec 4 296 611⁷ habitants en 2014 c'est la 11^{ème} aire urbaine américaine. Elle s'étend sur 10 073 kilomètres carrés (3889,2 *square miles*) et possède une densité de 427 habitants au kilomètre carré (1 105 *habitants per square mile*). C'est une aire urbaine mono centrique, malgré le déclin de Détroit l'ensemble des voies de communication et de l'activité s'organise de manière à converger vers la ville centre.

Les aires urbaines de Flint et Ann Arbor sont parfois rajoutées dans l'emprise de la région métropolitaine ainsi que Windsor la ville canadienne faisant face à Detroit de l'autre côté de la rivière. Si l'on prend en compte ces entités, la métropole compte 5,7 millions d'habitants.

Les données concernant la métropole dans son ensemble sont à prendre avec précaution en raison de la répartition très inégale des différents groupes de population sur le territoire. Si l'on s'arrête aux simples données de la MSA (*Metropolitan Statistical Area*) la métropole possède une population stagnante depuis les années 1980 et les prévisions démographiques⁸ indiquent une continuation de cette tendance jusqu'en 2040. La répartition raciale est de 67% de population blanche, 22% de population afro américaine, 4% d'hispaniques et 4% d'asiatiques. Le revenu médian annuel par ménage de 52 228\$ est un petit peu plus haut que celui du Michigan (49 847\$) et un petit peu moins élevé que celui des Etats Unis (53 657\$). Le taux de pauvreté de 16,2% est comparable à celui du Michigan et des Etats Unis. Le pourcentage de la population ayant obtenu un diplôme du secondaire (89,5%) et celui ayant un diplôme universitaire (29,7%) est semblable à celui des Etats Unis.

Economiquement, la région métropolitaine accueille les sièges sociaux des *Big Three* ainsi que de nombreuses entreprises de recherche dans les technologies de pointe liées à l'automobile et aux industries pharmaceutiques. L'Etat du Michigan est le quatrième en termes d'emploi dans la recherche et le développement et l'aire métropolitaine de Détroit concentre un bon nombre de ces emplois. Le produit intérieur brut de la métropole est de 197,7 milliards de \$ en 2010.⁹

D'un point de vue global, la métropole semble relativement dynamique. En réalité tous ces chiffres qui sont en apparence proches des médianes pour l'ensemble des Etats Unis sont à rapporter à une échelle plus locale.

⁷ US Census 2014

⁸ SEMCOG 2014

⁹ Greyhill consulting 2010

2. Typologie des banlieues

Les inégalités sociales suivent historiquement les limites juridictionnelles. La fuite des richesses vers certaines banlieues a créé une aire urbaine « donut » dans laquelle la pauvreté est concentrée au centre. Si l'opposition et la différenciation des populations sont immédiatement visibles selon un mode banlieues/ville centre, il serait faux de penser les banlieues comme un ensemble homogène. Ces banlieues sont très différentes non seulement physiquement mais aussi en fonction des habitants qui les composent. Galster (2012) établit quatre catégories avec lesquelles il est possible de classer une partie des banlieues :

- *Watered suburbs* : Les banlieues blanches riches et résidentielles qui pratiquent des zonages exclusifs (zonage obligeant un minimum de mètres carrés par ménage et qui excluent donc les ménages à faible et moyen revenus). Cette catégorie de banlieues est souvent située à proximité d'aménités naturelles (lacs, rivières).
- *Engulfed suburbs* : Des banlieues qui jouaient le rôle de centres commerciaux ruraux avant le XX^{ème} siècle et ont été rattrapées par l'urbanisation. Ces juridictions ont souvent un centre ancien dense mixant résidences et activités économiques (bureaux et commerces). Plutôt riches, elles sont très majoritairement blanches.
- *Wanna-be suburbs* : Des banlieues qui ont développé une sorte de *downtown* avec des gratte ciels de bureaux, d'hôtel et de logements hébergeant des populations à majorité blanche.
- *Boxed suburbs* : Banlieues issues de l'histoire industrielle qui sont soit à forte majorité blanche (Dearborn, Warren) ou noire (Pontiac, River Rouge, Inkster).

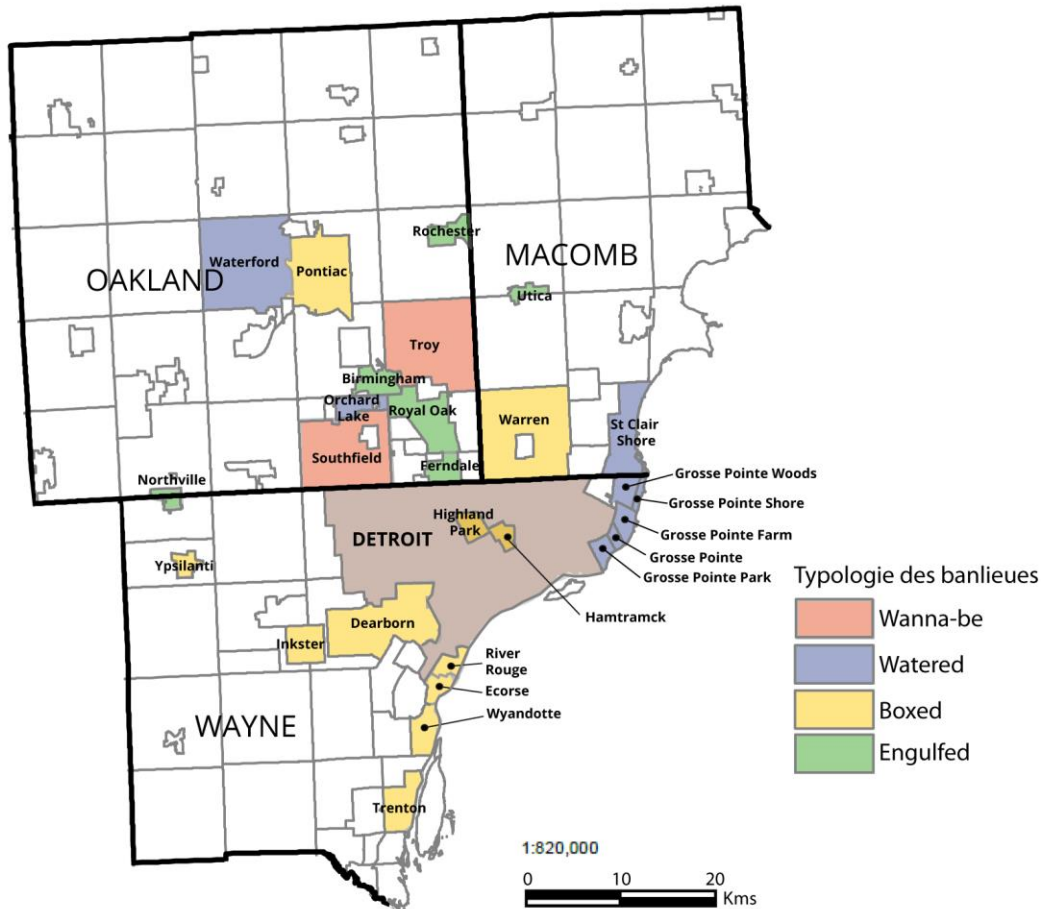


Figure 17 : Les types de banlieues (Fond SEMCOG réalisation Haouy)

Ces catégories ne peuvent décrire toutes les banlieues de Détroit mais permettent de voir à quel point des types de juridictions différents se mêlent sur le territoire.

3. La topographie des inégalités...

Il s'agit désormais d'étudier la répartition géographique des tendances socioéconomiques au sein de la métropole. Revenu moyen par ménage et pourcentage de population sous le seuil de pauvreté permettent de mettre à jour les écarts de richesse.

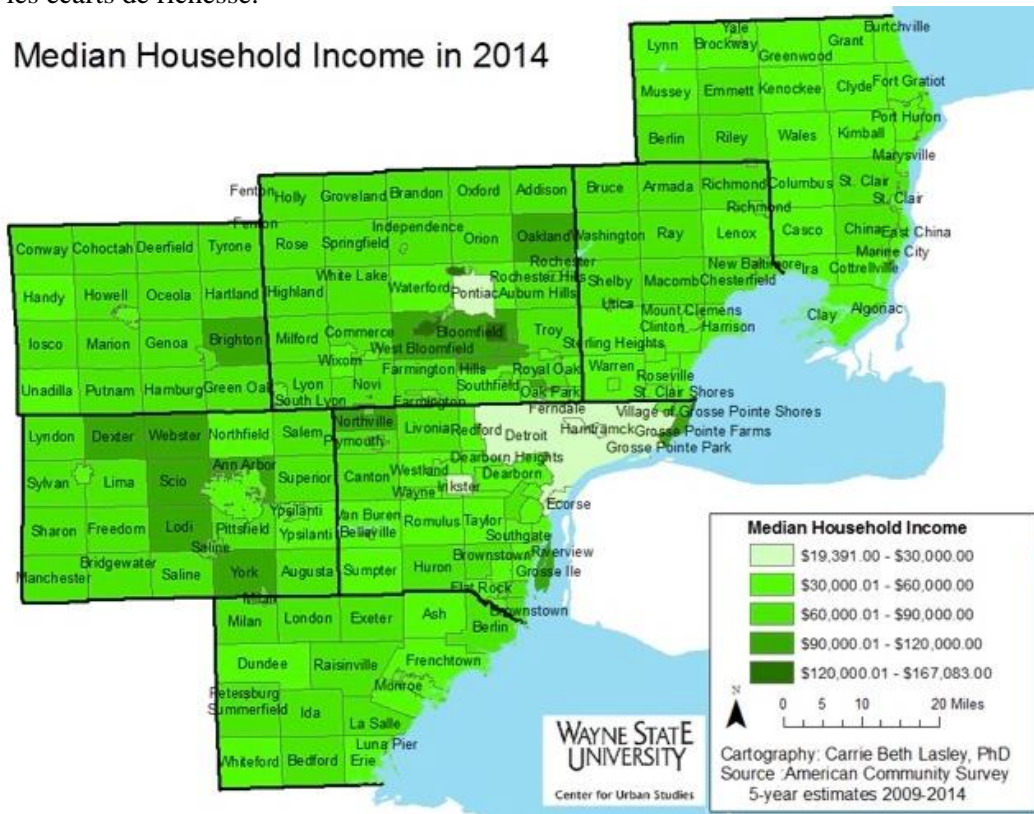


Figure 18 : Revenu médian par ménage en 2014 (source : Wayne State University)

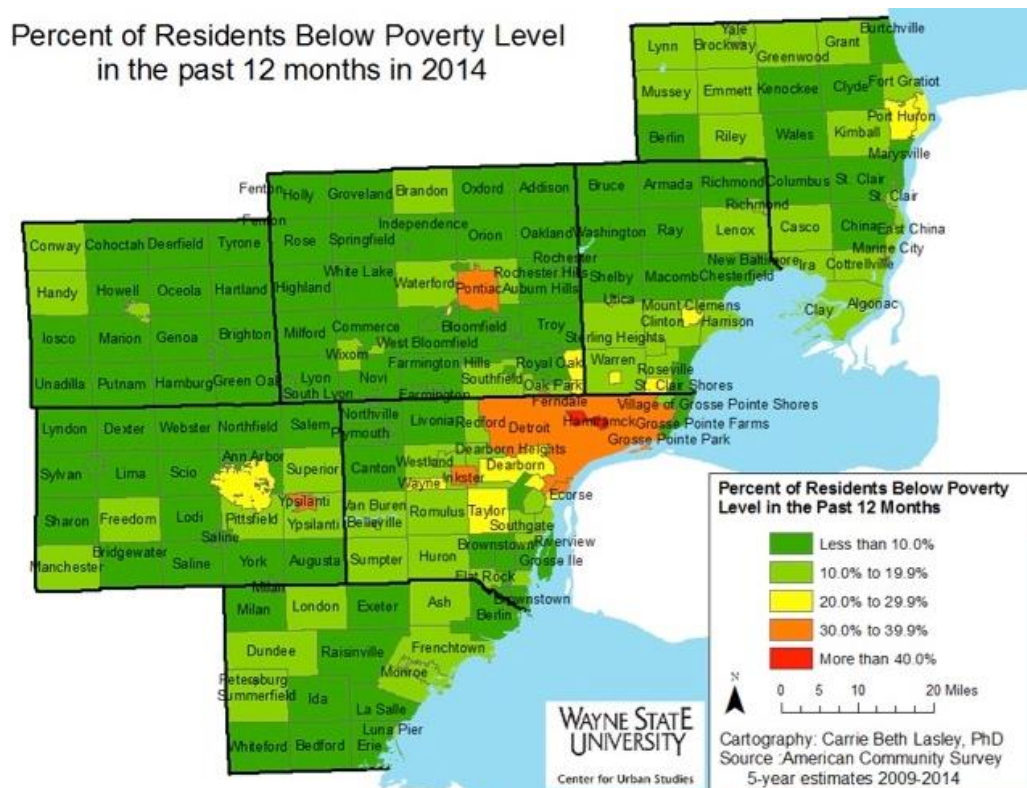


Figure 19 : Pourcentage d'habitants sous le seuil de pauvreté (source : Wayne State University)

La concentration de la pauvreté visible sur ces cartes focalise au sein de juridictions de nombreux problèmes qui suivent un effet de seuil (accélération d'une tendance après le dépassement d'une certaine valeur par une ou plusieurs variables combinées) : érosion de l'assiette fiscale ; besoin de services (médicaux, sociaux...) plus important et donc plus couteux ; augmentation des attitudes criminelles et antisociales ; émergence de sentiments de défiance entre groupes sociaux différents ; création de différences d'égalité des chances entre population ; émergence de zones où l'accès à l'emploi et à l'éducation est très difficile....

Comme le montrent les cartes, seules certaines juridictions vont se retrouver exposées à tous ces problèmes qui empirent d'année en année. D'autres cartes auraient pu montrer la même répartition des inégalités dans d'autres domaines : chômage, criminalité, logements insalubres (20% à Détroit), éducation, espérance de vie, taux de propriétaires (malgré le prix des logements parmi les plus bas des Etats Unis à Détroit), temps de réponse des services de police et de pompiers, localisation des infrastructures de loisir (cinéma, bowlings)...

Détroit au centre du *donut* urbain doit faire face à ces difficultés que n'ont pas la majorité des banlieues. On observe le même type de tendance sur des échelles géographiques moindres dans quelques villes de banlieue (Inkster, Pontiac).

4. ...suit celle de la répartition raciale.

La ségrégation sociale est doublée d'une très forte ségrégation raciale. Ici encore, blancs et noirs se regroupent en fonction des frontières juridictionnelles. Comme souvent aux Etats Unis, les zones les plus pauvres économiquement sont peuplées par les afro américains.

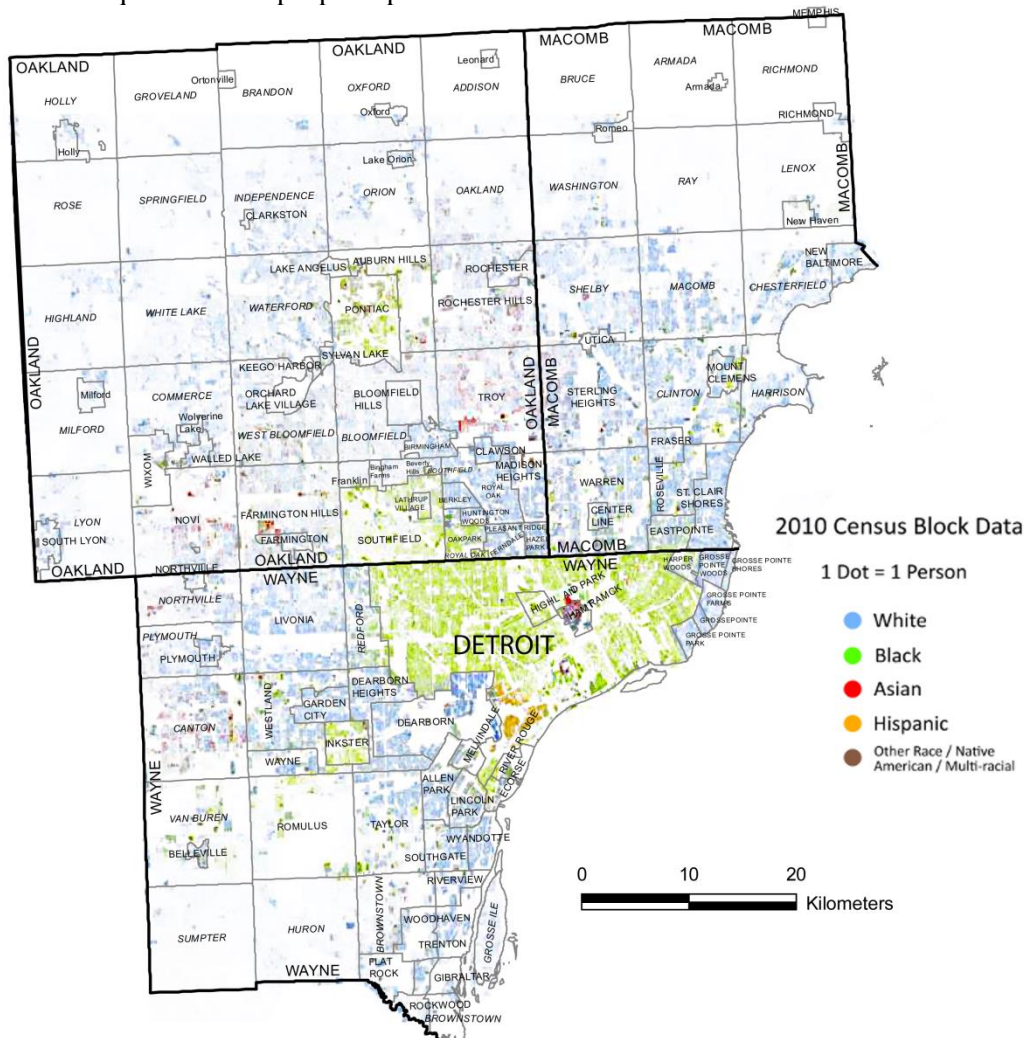


Figure 20 : Carte de la répartition raciale (données www.demographics.coopercenter.org réalisation Haouy)

Cette carte, à mettre en relation avec celles des inégalités économiques, montre des juridictions peuplées quasi exclusivement d'afro américains et d'autres peuplées seulement par des blancs. Les mécanismes économiques ont pris le relai de la ségrégation raciale légale qui a, jusqu'en 1967, appauvri les populations noires. Le *white flight* est terminé et, malgré une certaine tendance à l'arrivée de populations blanches dans le *midtown* de Détroit et la fuite des populations noires des classes moyennes et riches dans les banlieues blanches (principalement pour fuir le système scolaire surchargé de Détroit), aucune évolution vers la mixité raciale n'est actuellement prévisible. La métropole de Détroit reste une des plus ségréguées des Etats Unis. En 2009 seulement 4% des blancs de la région métropolitaine habitent dans la ville de Détroit qui compte 82% d'Afro américains¹⁰. A l'opposé, les banlieues de l'aire métropolitaine sont composées à 92% de populations blanches¹¹.

¹⁰ Galster 2012

¹¹ SEMCOG 2014

III. Planifier pour rassembler?

Comme présenté dans la partie précédente, *Metro Detroit* consiste en une juxtaposition de municipalités ayant des caractéristiques socio-économiques extrêmement différentes. La ville centrale accumule les problèmes liés à la pauvreté et possède très peu de pouvoir économique à la différence des banlieues qui possèdent cette vigueur économique éclatée sur de nombreuses municipalités. La principale conséquence du point de vue de la planification est un clivage des intérêts des juridictions et populations au sein de l'ensemble métropolitain. Cet éclatement est aggravé par la très grande influence que possèdent les pouvoirs locaux sur leur territoire dans une tradition où il n'existe pas de pouvoir central.

Les documents de planification édités par différentes entités au sein de la métropole sont révélateurs de la métropole désassemblée. Après avoir passé en revue les caractéristiques de ces documents au regard des théories de la planification développées dans le chapitre 0 le contexte métropolitain de *Metro Detroit* sera comparé à des exemples de planification métropolitaine réussie aux Etats Unis.

A. Entre égoïsme et pragmatisme

Les documents et visions du territoire peuvent être classés en trois catégories qui correspondent à des regroupements d'acteurs différents. A chaque fois, l'échelle de territoire concernée correspond aux zones sur lesquelles les acteurs institutionnels peuvent agir légalement.

1. Intérêts locaux : le jeu à somme nulle

Le premier niveau de planification correspond à celui des municipalités. Chaque juridiction possède un pouvoir quasi-total sur l'aménagement de son territoire selon la *Home Rule*. C'est le seul niveau de compétences établi légalement dans la constitution du Michigan.

L'aménagement à ce niveau se fait à l'aide des règlements de zonage (*zoning ordinances*) fondés sur le mode traditionnel complétés par les *masterplans* qui possèdent des éléments de planification stratégique dans le sens où ils incluent des acteurs privés et proposent des projets de territoire.

- Les règlements de zonage sont à l'origine d'une très grande séparation des usages aux Etats Unis et comme expliqué dans le premier chapitre (0.A.1) fonctionnent sur le mode d'anti-planification des aménagements non voulus.
- Les *masterplans*, établissent des objectifs et les moyens pour y parvenir. Des acteurs privés peuvent être inclus dans le processus d'élaboration du *masterplan* (éléments de démocratie participative et acteurs économiques privés). Les communes du Michigan se doivent de réviser leurs plans stratégiques tous les 5 ans.

Le cas de la ville de Détroit est particulier : le dernier *masterplan* datant de 2009 est inefficace et déconnecté de la réalité économique de la ville (car établi avant la mise en faillite de 2013) et le plan qui a été approuvé (pas encore légalement) par le conseil municipal est le *Detroit Future City* (DFC). Le DFC n'as pas été pensé par la puissance publique à proprement parler mais par un conglomérat d'acteurs privés (*Detroit Economic Growth Corporation* qui est financé par diverses entreprises, fondations et philanthropies) qui établissent dans ce plan les actions à mener pour accompagner la dynamique de *shrinking city* de Détroit.

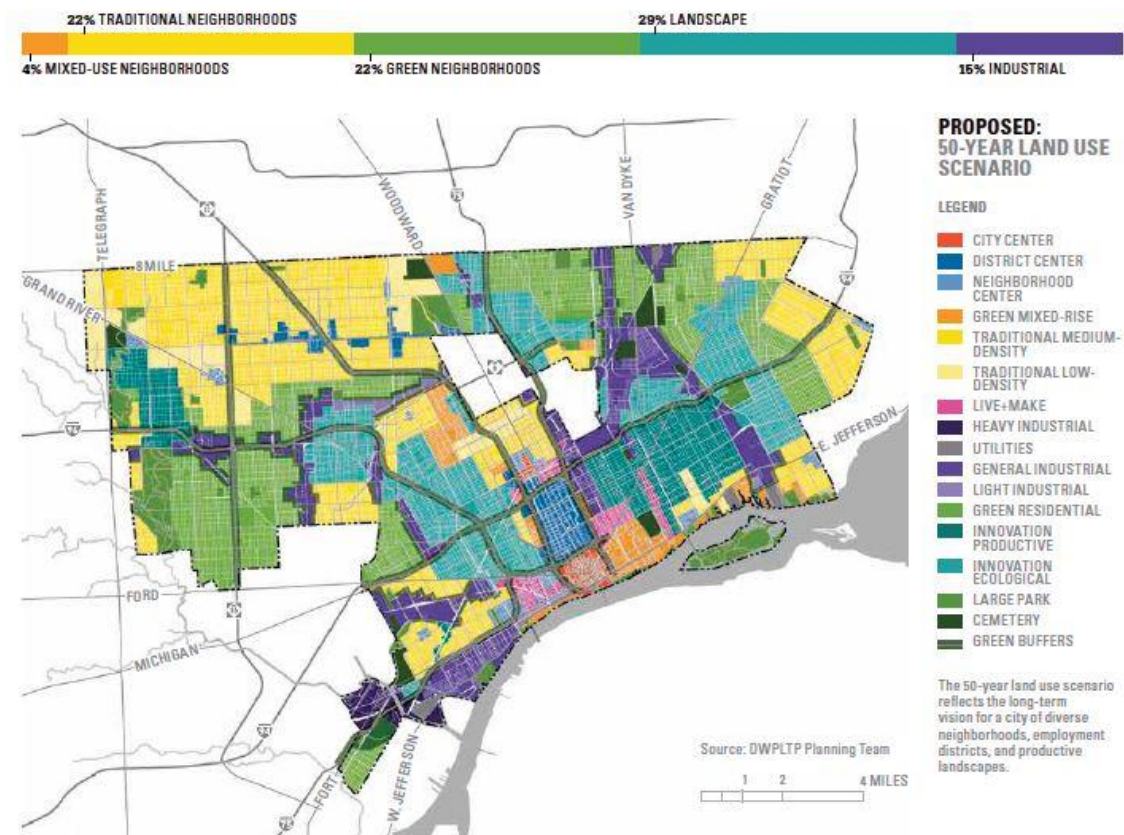


Figure 21 : Le DFC s'arrête aux limites de la ville de Détroit (source DFC)

A titre d'exemple, le comté d'Oakland qui possède 62 gouvernements différents inclut dans ses limites 49 *masterplans* totalement indépendants mis à part pour les raccordements des voies routières.

Tous ces plans ne prennent en compte que les limites administratives des juridictions qui les établissent et ne prennent pas ou très peu en compte les autres *masterplans* environnants. Les juridictions se retrouvent en compétition et comme aucun plan ne se pose en supérieur hiérarchique de ces plans, on assiste au jeu à somme nulle. C'est-à-dire que la somme des gains de tous les acteurs est nulle, les gains de ressources pour certaines juridictions constituent une perte pour d'autres. Ce niveau de planification stratégique à cause de l'échelle sur laquelle il se développe bride le développement de la métropole dans son ensemble.

2. S'unir pour agir

Le second type de vision est inter-juridictionnel. Ce type de planification ponctuel est élaboré lorsque plusieurs municipalités ont un intérêt commun à voir une zone ou un domaine se développer de manière globale. Les exemples les plus communs concernent le développement des grandes artères qui traversent la région métropolitaine, passant par des territoires ayant des référents légaux différents. On peut dans ce cas parler de planification stratégique autour de projets incluant privé et public en y ajoutant une dimension collaborative car le dialogue et la recherche du compromis entre juridictions et acteurs non institutionnels sont aussi présents.

Un exemple de projet rassemblant plusieurs entités juridictionnelles est celui concernant l'avenue Woodward. Cet axe historique (la première route en bitume des USA) du développement de la métropole relie le downtown de Détroit à la ville de Pontiac en traversant de nombreuses municipalités.

Pour aménager cette zone, la collaboration de toutes les municipalités est nécessaire car ce sont elles qui possèdent le pouvoir légal sur le sol. A ces acteurs s'ajoutent des acteurs privés : les différentes associations économiques des quartiers commerciaux traversés, des conseillers provenant de cabinets régionaux ou étatiques, les comtés de Wayne et d'Oakland et d'autres organisations économiques à but non lucratif.

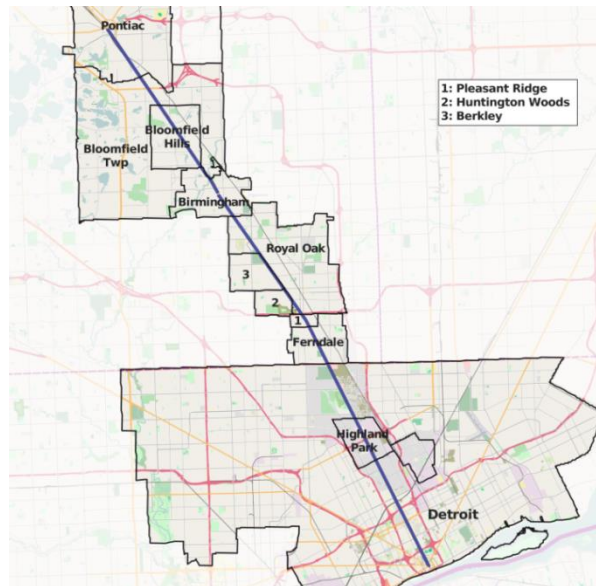


Figure 22: Les municipalités traversées par Woodward avenue (Fond Openstreetmap, réalisation Haouy)

La collaboration prend la forme d'une association (la WA3 : *Woodward Avenue Action Association*) qui édite régulièrement depuis les années 2000 un *masterplan* prenant en compte l'intégralité des 27 miles de l'avenue Woodward. La dernière version de ce plan « transform M1 » inclut des projets de transports alternatifs à la voiture (transports collectifs ou individuels) et a permis à l'association d'ajouter des fonds fédéraux à ceux des partenaires membres de l'association.

De tels regroupements existent dans quelques domaines tels que le développement durable (Ecoworks) ou bien la collaboration sur des problèmes de logement (Metro Matters) mais sont le plus souvent liés à l'aménagement des voies de transport qui traversent la métropole. Ces structures ne regroupent qu'un petit nombre de municipalités qui ont des problèmes et intérêts communs (Metro Matters par exemple ne regroupe que des banlieues qui voient leur taux de pauvreté et de chômage augmenter et craignent de basculer dans une dynamique de *shrinking city* similaire à Détroit).

Ce genre d'association relève donc à la fois d'une vision par projet stratégique et d'un dialogue entre acteurs. L'aspect communicationnel de cette planification est toutefois relativement faible car si le dialogue est certes nécessaire, les intérêts convergent et aucun compromis d'importance n'est réalisé par les acteurs participants aux projets.

3. Des enjeux métropolitains

La structure se rapprochant le plus d'une volonté métropolitaine est le *South-East Michigan Council of Governments* (SEMCOG). Ce type d'organisation largement développé sur le territoire des USA (450 COGs en tout) regroupe des représentants de chaque municipalité membre et sert de table ronde pour aborder des problèmes à l'échelle régionale. Si l'échelle est donc cohérente (malgré le refus de certaines communes de l'aire métropolitaine d'adhérer), les domaines abordés diffèrent selon les COGs et dans le cas de la région de Detroit le SEMCOG est très limité.

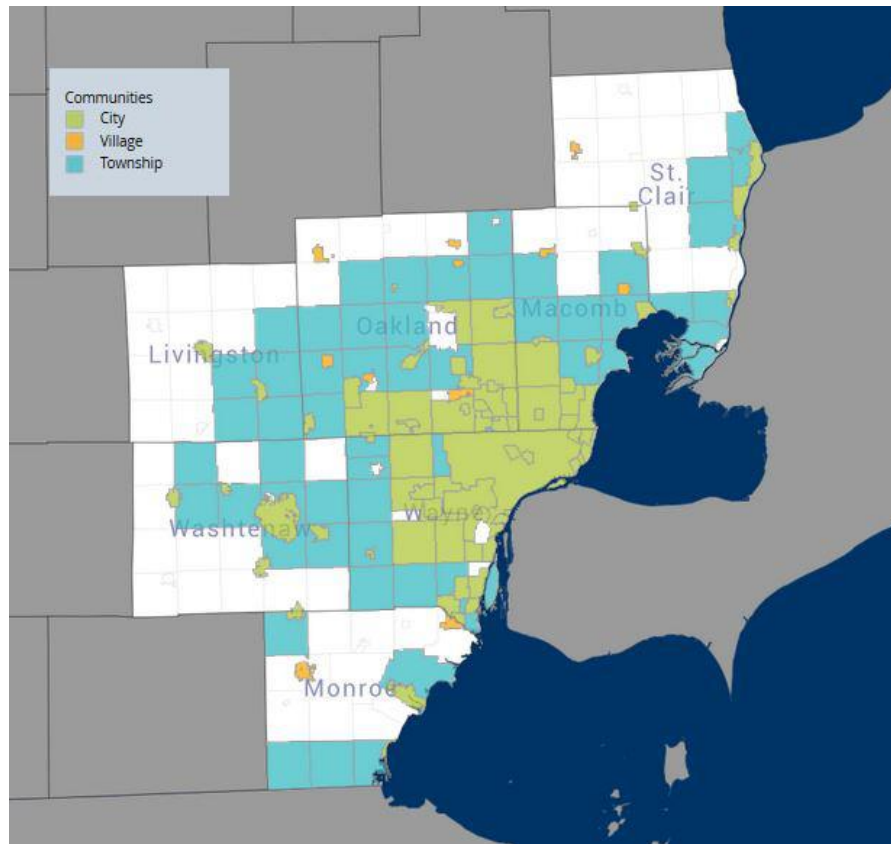


Figure 23 : Juridictions membres de la SEMCOG (source : SEMCOG)

La structure possède ici surtout un rôle de conseil et de diagnostic territorial. C'est le SEMCOG qui est chargé de relever et de fournir les données démographiques et économiques au sein de la métropole. Les domaines abordés sont les transports, l'environnement, les infrastructures (système d'égouts) et le développement économique.

- Les transports: dans ce domaine, le SEMCOG est nécessaire pour une métropole car les *councils of government* sont un prérequis pour l'attribution de fonds fédéraux pour les autoroutes. Le SEMCOG édite donc un plan régional des transports à l'échelle métropolitaine (le dernier date de 2013 et est à l'horizon 2040) qui va permettre une répartition des fonds selon les projets. Quelques projets de transports alternatifs sont actuellement en ébauche (transit par bus rapides) mais le retard accumulé par la *Metro Detroit* est immense (Détroit est la plus grande métropole des Etats Unis à ne pas avoir de système de métro). On observe dans le domaine de la planification des transports une énorme divergence des intérêts entre banlieues qui souhaitent conserver l'hégémonie de la voiture et villes plus pauvres (dont Détroit) qui souhaiteraient des transports alternatifs afin de permettre de meilleures opportunités d'accès à l'emploi pour leurs populations. Le résultat de cette divergence est un système de transport largement tourné vers l'automobile et qui peine à changer. L'efficacité de la SEMCOG est très relative dans le domaine des transports car il s'est limité jusque aujourd'hui à développer le réseau routier. Le plan concernant un système de bus qui couvrirait les 3 principaux axes de la région doit être soumis à un vote dans les prochain mois et malgré l'évidente nécessité d'un système de transport en commun à l'échelle métropolitaine il est fortement possible que les juridictions métropolitaines votent contre (cela représente un surplus de taxes pour leurs administrés) entraînant l'échec du projet. La voiture est toujours reine dans la *Motor city*.

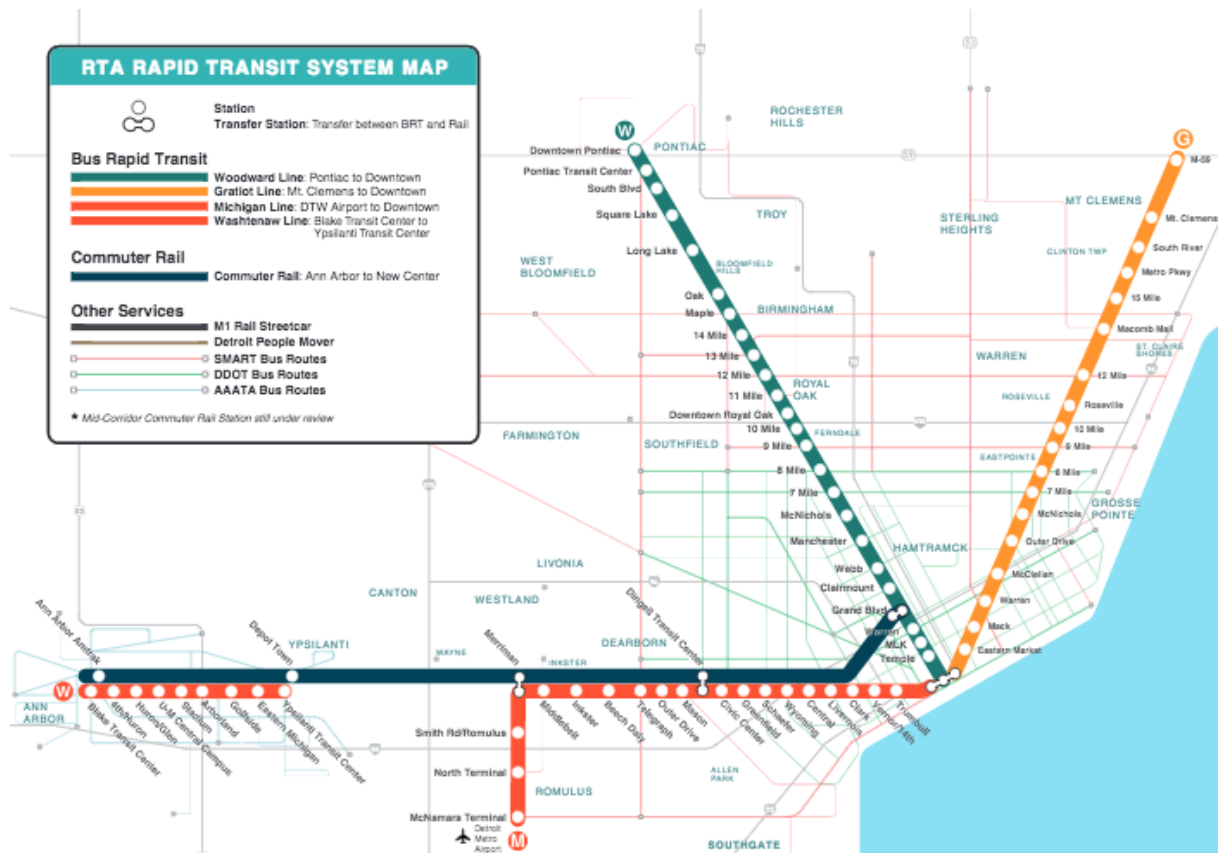


Figure 24 : Plan des transports en commun régionaux encore non approuvé (source : SEMCOG 2016)

- L'environnement : le rôle du SEMCOG est ici plus dans la collecte de données (diagnostic) et dans les prévisions des tendances (en terme de pollution de l'air, de l'eau) que dans la mise en place de projets. Ce domaine passe bien souvent derrière les considérations économiques et les banlieues ayant réussi à conserver un cadre environnemental de qualité sont bien souvent les banlieues les plus riches.
- Les infrastructures : le SEMCOG mène des opérations de conseil aux communes pour la prévision de futurs systèmes d'assainissement et la collaboration entre communes.
- Développement économique : le SEMCOG est ici encore reléguée à un rôle de conseil et de prévision. Aucun mécanisme n'est prévu pour éviter la compétition que se livrent les juridictions.

Ainsi la seule entité rassemblant des acteurs sur une échelle métropolitaine ne possède que très peu de rôle pour la mise en place de projets concrets et ne peut pas éviter le jeu à somme nulle. Cela est dû encore une fois à la structure légale du Michigan qui place énormément de pouvoir dans les mains du niveau local. La SEMCOG n'est basée que sur la volonté des membres et n'encourage en aucun cas le compromis entre intérêts.

S'il n'existe aujourd'hui plus de plan régional, il n'en a pas toujours été ainsi. Deux tentatives de plan métropolitains ont été très rapidement avortées à cause du contexte économique plus global aux Etats Unis mais aussi car ils n'impliquaient aucune régulation légale pour les communes et étaient donc totalement inefficaces:

- Le *Detroit Edison regional plan* en 1969 : édité par un conglomérat d'entreprises et de philanthropies. Ce plan tablait sur une croissance exponentielle de la population jusqu'en 2100 (malgré la population déjà déclinante et le white flight solidement amorcé à cette époque).

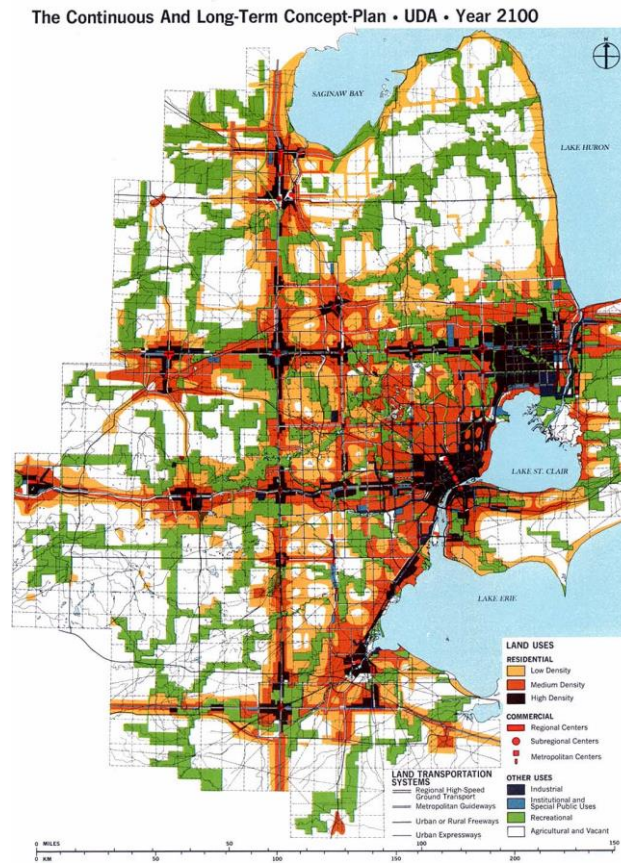


Figure 25 : Detroit Edison regional plan (source: www.funnelme.wordpress.com)

- Le *road to renaissance* de 2007 : édité par le SEMCOG ce plan voulait établir des objectifs communs pour la métropole mais sans pouvoir légal et à la veille de la récession de 2008 il a vite été oublié.

On peut donc parler à l'échelle métropolitaine d'un échec de la planification. Celle-ci se fait sur un mode traditionnel ou stratégique sur des échelles très locales mais ne parvient jamais à agréger des intérêts différents.

B. Des collaborations métropolitaines aux USA

La région de Détroit n'est donc pas parvenue à une coopération entre les entités qui la composent. Une rapide étude de deux cas considérés comme vertueux aux Etats-Unis permet de mettre à jour quelques « ingrédients » propices à l'émergence d'une vision métropolitaine. Les cas abordés sont ceux des cités jumelles (Minneapolis-St Paul) et de Portland.

1. Les cités jumelles : Minneapolis et St Paul (Minnesota)

Minneapolis et St Paul sont deux villes du Minnesota, leur proximité géographique (une dizaine de kilomètres entre les deux villes) et la forte croissance de leur population selon des logiques d'étalement urbain et de périurbanisation poussent l'Etat du Minnesota à créer en 1957 la *Metropolitan Planning Commission* (MPC). Cette instance regroupe 21 représentants des gouvernements locaux et 7 représentants désignés par le gouverneur qui représentent divers intérêts communautaires, économiques ou citoyens. La loi qui crée cette entité indique que la commission ne possède pas les instruments légaux pour mettre en œuvre la planification mais possède le pouvoir d'éditer des plans et de conseiller.

Durant la décennie suivante, la MPC procède à la rédaction de son plan et contribue aussi à attirer l'attention des acteurs institutionnels et du public sur les nécessités d'une vision métropolitaine. Dans ce plan des volontés émergent : limiter l'étalement, concentrer le développement dans les citées centrales et quelques banlieues satellites. Ces entités seraient reliées par des systèmes de transport métropolitains et séparées par des terres agricoles.

Le principal obstacle à un développement et une coopération selon ce mode reste la répartition de l'assiette fiscale : chaque municipalité veut un usage des sols qui rapporte plus qu'il n'entraîne de dépenses ce qui entraîne une compétition pour attirer le développement économique. Ainsi l'idée d'un plan de répartition métropolitaine des recettes fiscales émerge. Une fraction des taxes sur les entreprises irait dans un pot commun qui serait ensuite redistribué parmi les communes. Cela permet de brider la compétition entre communes qui seraient ainsi plus à même de suivre le plan métropolitain.

En 1967 l'Etat du Minnesota crée le *Metropolitan Council* qui est chargé d'appliquer le plan du MPC. En quelques années le conseil se retrouve chargé du système d'assainissement, de traitement des ordures, des parcs et espaces verts, des infrastructures sportives, des transports publics et des autoroutes.

Le plan de répartition des taxes est soumis à un vote en 1971 selon un système développé par Myron Orfield, alors professeur de droit à l'université du Minnesota qui propose un système qui touche 186 villes, villages et comtés. Ce dernier propose d'établir comme base le revenu des taxes en 1971. A partir de cette date, 40% de l'augmentation des revenus fiscaux de chaque municipalité est mise dans un pot commun et redistribuée entre communes au prorata de la population et des capacités fiscales. Selon cette formule, 137 juridictions sont « gagnantes » (voient une plus grande rentrée d'argent que sans répartition) et 49 sont « perdantes » ainsi le vote voit la victoire des partisans de la répartition.

En 1975 la dernière pierre de la coopération est posée : la loi de « *metropolitan framework* » stipule que le *Metropolitan Council* possède désormais les pouvoirs concernant l'établissement des services (assainissement, transports...) sur le territoire. Ainsi des zones urbaines à haut niveau de services, des zones économiques et agricoles avec des services limités et des zones rurales où le Council ne fournit pas de service sont établies. Cette compétence permet en d'autres termes à l'entité métropolitaine de contrôler l'usage des sols et l'étalement urbain. A cela s'ajoutent ensuite des compétences dévolues par l'état fédéral comme la justice, la santé et les maisons de retraite. Le conseil possède aussi aujourd'hui les compétences liées au logement.

Metropolitan Council Districts

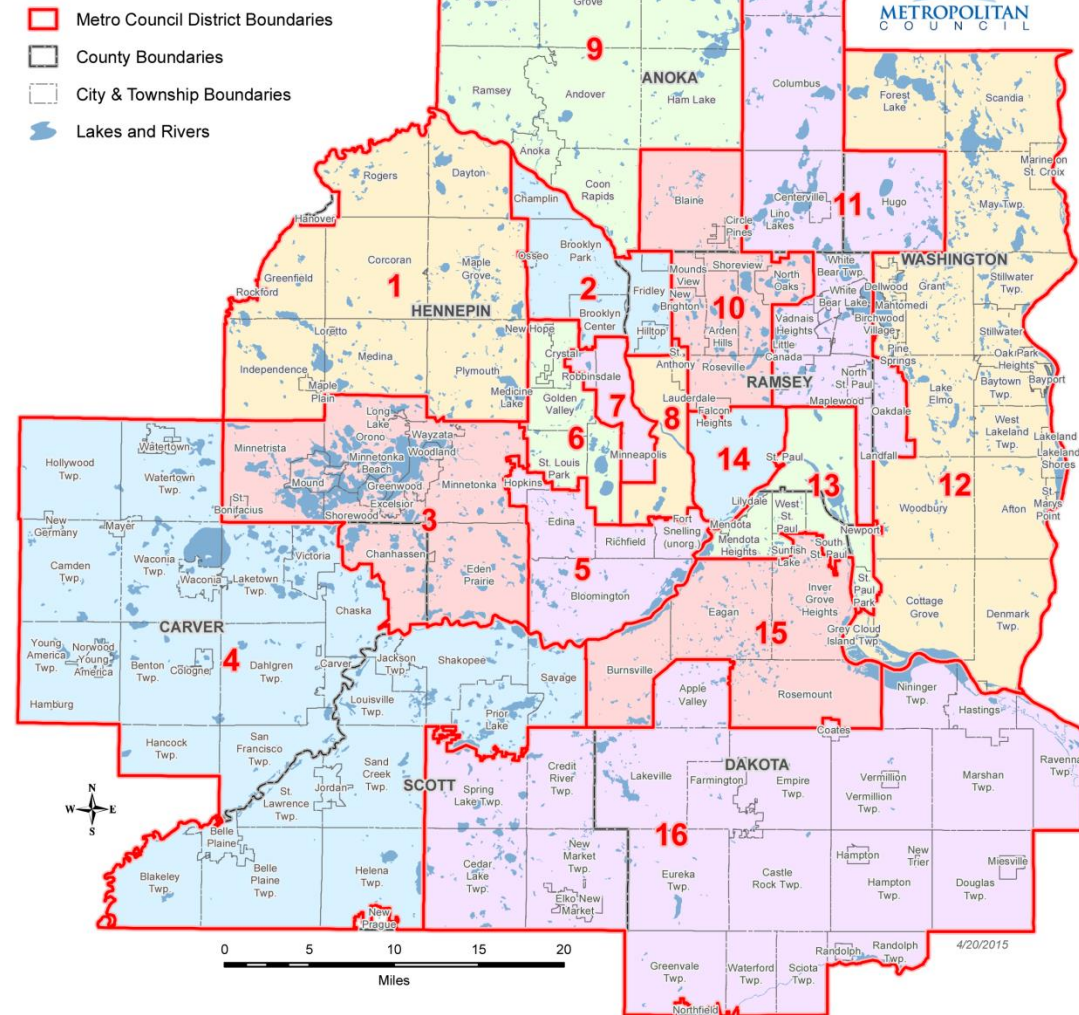


Figure 26 : Districts métropolitains de Portland, chaque district possède un représentant élu par les conseils des différentes juridictions du district (source: Metropolitan council)

L'exemple des cités jumelles a donc aboutit à une entité métropolitaine de 3 millions d'habitants¹² cohérente, redistributive et qui bride la compétition entre municipalités. La mise en place de la gouvernance métropolitaine a été un processus long et dans un premier temps impulsé par l'Etat selon le mode *top-down*.

¹² Metropolitan Council 2014

2. Portland (Oregon)

La mise en place d'une entité métropolitaine dans la région de Portland fait suite à la loi de 1973 qui dans l'état de l'Oregon oblige les comtés à développer des plans contraignant d'usage des sols et les municipalités à établir des barrières à l'étalement urbain (*urban growth boundaries*). Ces frontières ont pour but la préservation des terres agricoles et naturelles menacées par l'étalement urbain. La volonté métropolitaine déjà présente auparavant chez certains leaders politiques de la région trouve ainsi une raison d'être et le gouvernement régional (Metro) est créé en 1979 au départ seulement pour tracer et administrer cette frontière.

C'est le seul gouvernement métropolitain des Etats Unis élu directement par les habitants. La métropole est découpée en 6 zones qui élisent chacune un représentant au conseil métropolitain.

Au fur et à mesure des années ce gouvernement se trouve investi des compétences de transport, de gestion des parcs et espaces verts, de gestion des ordures et coordonne le développement économique des communes de la région. La métropole de Portland compte aujourd'hui 3 millions d'habitants, 25 juridictions et trois comtés.

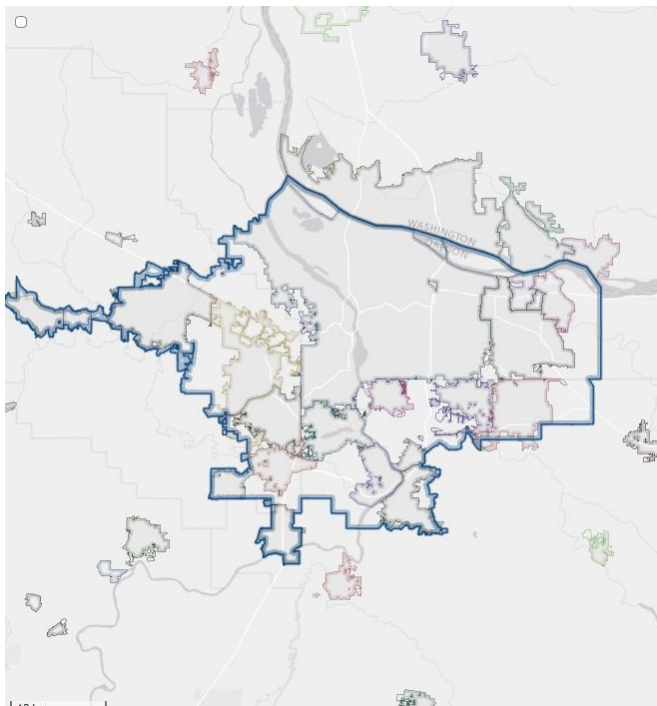


Figure 28 : Limites de la métropole et des juridictions
(Source : Metro)

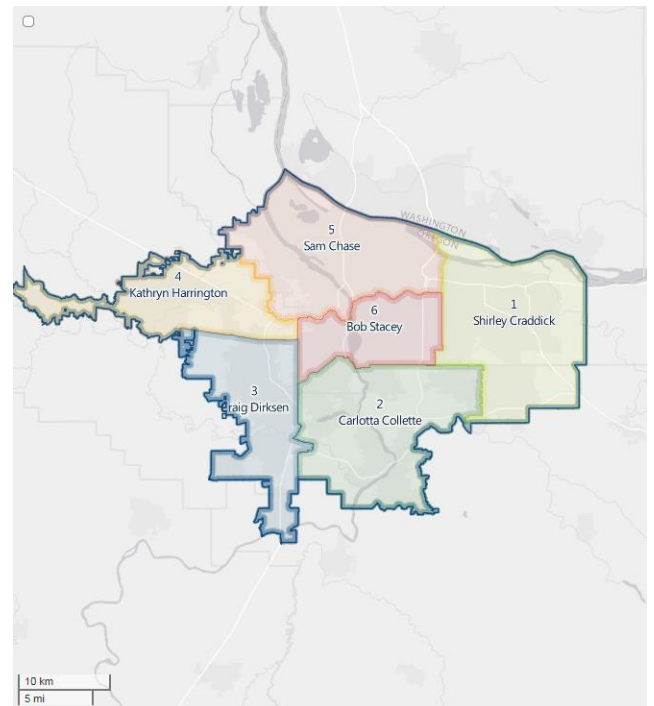


Figure 27 : Limites de la métropole et des arrondissements métropolitains (source : Metro)

Si la loi qui a entraîné la création de ce gouvernement métropolitain est issue d'un processus *top down*, c'est ensuite la volonté locale qui a permis la création métropolitaine selon un processus de dialogue et de recherche de l'intérêt commun qui peut être considéré comme de la planification communicationnelle.

3. Dialogue et intérêt communs

Les cas des deux gouvernements métropolitains des cités jumelles et de Portland peuvent éclairer sur des éléments qui aident à la mise en place d'une planification métropolitaine efficace. Les régions métropolitaines des cités jumelles et de Portland ont des cadres géographiques, démographiques, socioéconomiques et législatifs très différents mais des tendances communes ont impulsé la mise en place d'une vision métropolitaine.

Région métropolitaine	Minneapolis-St Paul	Portland
Population (hab.)	2 979 343 ¹³	2 314 554 ¹⁴
Aire (km ²)	21 706 ¹³	17 310
Contexte géographique	Deux villes et leurs banlieues de taille comparable situées à une dizaine de kilomètres l'une de l'autre	Une ville centrale et des banlieues s'étendant au pied d'une région montagneuse et non urbanisée
Gouvernance	Metropolitan Council	Metro
Système de gouvernance	17 arrondissements regroupant des populations sensiblement égales. Représentants élus par les conseils et maires.	6 arrondissements dont les habitants élisent directement les représentants.
Nombre de juridictions	186	24
Date de création	1967	1979
Compétences	Répartition fiscale, transport, logement, espaces verts, service d'égouts, plan de la répartition des services, données et statistiques métropolitaines.	Gestion de la limite d'étalement urbain, transports, parcs et espaces verts, gestion des ordures, coordination économique et données et statistiques métropolitaines.
Processus de création	Sous l'impulsion de l'état du Minnesota en réponse à des problèmes d'étalement urbain et de compétitions intercommunale.	Volonté des élus locaux en réponse à la loi sur les limites de développement urbain de l'Oregon

Sur des aires et avec des populations comparables ces métropoles sont toutes deux localisées sur des géographies contraignantes : la proximité de Minneapolis et St Paul et les aménités naturelles que sont les montagnes autour de Portland ont obligé les villes centre à contraindre l'expansion de leur banlieues. Une politique de limitation de la croissance urbaine n'a de sens que si elle est prise à l'échelle d'une région. En effet si seule une partie des juridictions accepte de restreindre sa consommation des sols les juridictions ne l'ayant pas fait pourront proposer un foncier moins cher et donc attirer tout le développement de la région en s'étalant. Le contrôle de l'étalement urbain excessif est le point de départ dans les deux cas.

Une différence notable est visible dans le nombre d'entités juridictionnelles regroupées dans le territoire métropolitain. Cela est dû à la différence constitutionnelle entre le Minnesota et l'Oregon. Le Minnesota possède une *Home Rule* (comme Détroit) qui facilite la création de communes et juridictions tandis que l'Oregon est un état où la *Dillon's Rule* est appliquée. Cette tendance se ressent sur le nombre d'arrondissements métropolitains, les cités jumelles en possèdent trois fois plus pour quasiment la même population et aire. Les modes de gouvernance sont quant à eux semblables : des regroupements de juridictions complétés par des représentants économiques se réunissent en conseils ayant certaines compétences.

¹³ Metropolitan Council

¹⁴ Metro Portland

Dans ces deux cas l'impulsion métropolitaine vient selon le mode *top down* : c'est l'Etat qui soit selon un processus contraignant légalement soit en créant l'obligation d'avoir une frontière urbaine va forcer les juridictions à engager un processus de planification collaborative.

C. Réassembler la métropole ?

En étudiant ces deux cas métropolitains et les contextes les ayant entraînés le cas de Détroit paraît extrêmement compliqué.

- Aucune frontière naturelle ou volonté de limiter l'étalement urbain n'est présente dans la région de Détroit. Ce point de départ pour les deux collaborations métropolitaines n'est pour le moment pas envisageable pour Détroit.
- La fragmentation des juridictions rendue possible par la *Home Rule* n'est pas en soi un problème comme le montre le *Metropolitan Council* du Minnesota qui fédère 186 entités différentes. La ségrégation raciale et sociale comme à Détroit elle est un obstacle très important. Les métropoles étudiées sont beaucoup plus homogènes et n'ont pas la même histoire de tension raciale que Détroit. Même s'il existe des juridictions riches et pauvres, il n'y a pas de défiance extrême entre populations dans ces métropoles.
- Le rôle des états est crucial pour impulser une volonté métropolitaine mais l'échelon local est décisif : en l'état actuel, la constitution du Michigan ne possède aucun pouvoir contraignant pour amener les municipalités au dialogue. Ces municipalités ayant des intérêts trop divergents, elles ne se mettront pas à la table des négociations elles même.
- Une autre condition propice et nécessaire à l'émergence d'une structure de planification métropolitaine est l'existence d'un leadership fort. Dans le cas de la région mono centrique ce rôle est tout indiqué pour Détroit qui concentre aussi la plus forte population mais sa faiblesse économique et son clivage avec les villes de banlieues empêche la cité centre de jouer le rôle d'un meneur. Le renouveau du *downtown* et du *midtown* ces dernières années marque un relatif retour du pouvoir économique vers Detroit mais cette tendance n'est pas suffisante pour rendre à la ville sa position de force.
- La structure métropolitaine actuelle du SEMCOG ne parvient pas à rassembler et est reléguée à un rôle d'analyse et de conseil sans pouvoir d'action. Dans le domaine des transports, la mise en place d'un système de bus rapide pourrait être la première réalisation à l'échelle métropolitaine (mis à part les autoroutes).

Les nombreuses années de croissance de la métropole selon les mécanismes du marché sans aucune planification métropolitaine ont mené à l'étalement urbain et à la ségrégation qui ont clivé les intérêts des populations entre elles. L'utilisation d'un système de gouvernance et de planification selon le mode communicationnel est nécessaire à la mise en place d'une structure métropolitaine « démocratique, responsable, puissante et multifonctionnelle » (Orfield, 1997). Ce mode communicationnel ne peut être impulsé dans une métropole fracturée que selon un procédé *top down* qui forcerait les banlieues et Détroit à collaborer. Autrement dit un rôle accru de l'état du Michigan ce qui va à l'encontre de toutes les traditions et lois actuellement en vigueur en plus d'être politiquement très risqué. La refonte des modes de gouvernance et des manières de penser des acteurs institutionnels est aujourd'hui obligatoire dans la situation de Détroit afin d'amener une collaboration métropolitaine.

Le dialogue entre les entités composant *Metro Detroit* est le seul moyen d'adresser les énormes problèmes de répartition des richesses, de transport et de consommation des sols mais paradoxalement ce dialogue est rendu quasi-impossible à cause de ces mêmes problèmes. La planification communicationnelle trouve donc à Détroit ses limites dans le sens où ni les volontés locales ni le pouvoir étatique ne permettent son émergence.

Conclusion

On observe depuis les années 1960 dans les processus de planification en Europe et aux Etats-Unis l'utilisation de méthodes incluant des acteurs et des échelles de territoire nouvelles. Les acteurs institutionnels sont désormais appelés à collaborer avec le secteur privé qui possède le pouvoir de financement mais aussi avec des acteurs divers qui occupent le territoire (citoyens, juridictions environnantes). Le changement d'acteurs amène naturellement à des changements d'échelles pour rendre ces dernières plus adaptées aux projets et visions du territoire. Ces changements dans la planification ont pour but une meilleure efficacité des actions sur le territoire mais se retrouvent bien souvent confronté à la rigidité du cadre légal qui ne change que très lentement.

Au sein de la métropole de Détroit, le cadre légal met l'accent sur l'échelon local et donne aux municipalités un grand pouvoir sur l'aménagement de leur territoire. Suite à une histoire mouvementée, les frontières légales des entités composant la région métropolitaine se sont doublées de séparations sociales et raciales et la métropole présente aujourd'hui un visage extrêmement fragmenté. Les juridictions qui auraient un intérêt à s'unir et à proposer une vision globale de la métropole ne voient que l'intérêt à court terme et s'affrontent pour attirer habitants et activités économique qui augmenteront leurs assiette fiscale (et repoussent les populations pauvre qui nécessitent plus de services et d'aides).

Cette compétition est visible lors de l'étude des documents d'urbanisme en usage. L'échelon local est prédominant et si des collaborations sont possibles lors de convergence d'intérêt entre juridictions, l'échelon planificateur métropolitain est totalement inefficace. L'étude des processus qui ont mené à la création d'entités planificatrices métropolitaine dans les cités jumelles et à Portland montre un point de départ commun : un besoin de freiner l'étalement urbain et une volonté top down provenant de l'Etat. Ces caractéristiques ne sont pas envisageables actuellement pour *Metro Detroit* et la collaboration métropolitaine semble dans une impasse.

L'étude de l'aire de Détroit permet d'illustrer les ravages d'une croissance urbaine seulement soumise aux mécanismes du marché mais ne propose pas de moyens d'effacer les erreurs à l'aide de la planification. La planification collaborative permettrait de mettre fin à la mentalité compétitive entre municipalités et de proposer une vision de territoire à une échelle cohérente mais la défiance entre les communautés rend impossible le dialogue. La confiance et la compréhension entre acteurs sont en effet nécessaires au mode communicationnel de planification.

Le renouveau du centre-ville de Détroit, le lent changement des mentalités visible au sein de certaines municipalités du périurbain (avec de rares programmes appelant à la mixité sociale et raciale) et la première tentative d'implémentation d'un transport collectif métropolitain laissent entrevoir des lueurs d'espoir pour une planification collaborative globale mais le chemin est encore long.

Références bibliographiques

Ouvrages

Albrechts L., Healey P., Kunzmann K. 2003, « Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe », *Journal of the American Planning Association*, 69, 2.

Albrechts, Louis. "Strategic (Spatial) Planning Reexamined." *Environment and Planning B: Planning and Design Environ Plann B Plann Des* 31.5 (2004): 743-58. Web.

Demazière C. (2012) *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigations à partir de la planification spatiale. Une comparaison entre la France et l'Angleterre*, rapport final au PUCA, programme « Localisation des activités économiques et développement durable des territoires », Tours, UMR Cités Territoires, Environnement et Sociétés, 295 p.+annexes

Ellen, Ingrid Gould, Keren Horn, and Katherine O'Regan. "Pathways to Integration: Examining Changes in the Prevalence of Racially Integrated Neighborhoods." N.p., May 2012. Web. 21 Apr. 2016.

Galster, George, Jackie Cutsinger and Ron Malega. (2008) "The Social Costs of Concentrated Poverty: Externalities to Neighboring Households and Property Owners and the Dynamics of Decline." Pp. 93-113 in Nicholas. Retsinas and Eric Belsky, eds. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Galster, George C. *Driving Detroit: The Quest for Respect in Motown*. Philadelphia: U of Pennsylvania, 2012. Print.

Healey, Patsy. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC, 1997. Print.

Innes, Judith E. *Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice*. Berkeley: U of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development, 1995. Print.

Innes, Judith E. "Information in Communicative Planning." *Journal of the American Planning Association* 64.1 (1998): 52-63. Web.

Innes, Judith E. and David E. Booher. *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, 2010. Print.

Jacobs, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage, 1992. Print.

Levy, John M. *Contemporary Urban Planning*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2013. Print.

Motte, Alain. *La Notion De Planification Stratégique Spatialisée En Europe (1995 - 2005) (Strategic Spatial Planning)*. La Défense: PUCA, 2005. Print.

Novarina, Gilles. *Plan Et Projet: L'urbanisme En France Et En Italie*. Paris: Anthropos, 2003. Print.

Orfield, Myron. *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1997.

Orfield, Myron. *Detroit Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*. Detroit, MI: Metropolitan Area Research, 1999. Print.

Steeh, Charlotte, Maria Krysan, Tara Jackson, and Keith Reeves. "American Journal of Sociology." *Stereotypes and Segregation: Neighborhoods in the Detroit Area: : Vol 100, No 3*. Web. 21 Apr. 2016.

Article « Planification » in LEVY, Jacques, LUSSAULT, Michel (dir.)- Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris, Belin, 2003, p. 720-721

Sites internet

US Census:

<http://www.census.gov>

WA3:

<http://www.woodwardavenue.org/>

<http://www.transformwoodward.com>

SEMCOG:

<http://semcog.org/>

Metropolitan Council of Minnesota:

<http://www.metrocouncil.org>

Metro Portland:

<http://www.oregonmetro.gov>

CITERES

UMR 6173
*Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés*

*Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement*



35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
Demazière Christophe

Haouy Arthur
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2015-2016

La planification spatiale a Détroit : quels obstacles à la mise en place d'une stratégie de planification à l'échelle de la métropole?

Résumé :

L'ampleur des problèmes que le manque de planification globale a engendré dans l'aire métropolitaine de Détroit appelle désormais à une planification exemplaire capable de rassembler ressources et volontés pour résoudre les futurs défis. Or il n'en est rien, la métropole de Détroit n'est aujourd'hui qu'une mosaïque de juridictions qui ne parviennent pas à se mettre d'accord sur des projets communs et tentent chacune de leur côté d'attirer entreprises et populations riches dans une compétition égoïste. Les erreurs du passé se poursuivent donc au détriment des habitants de la métropole (surtout les populations pauvres et noires).

Ce projet de fin d'étude s'interroge sur les éléments qui ont empêché l'émergence d'une planification métropolitaine efficace dans le passé et passe en revue l'état des lieux de la planification au sein de la région concernée.

Dans cette optique le travail de recherche se basera dans un premier temps sur les études européennes et américaines qui tentent de décrire les différents courants de la planification en usage aujourd'hui. En effet la planification des territoires est un domaine en constante évolution en fonction des valeurs sociétales mais aussi des impératifs économiques de nos sociétés. L'état actuel et les caractéristiques de la métropole seront ensuite éclairés à l'aide des éléments historiques qui les ont forgés et qui continuent de les influencer. Dans un dernier temps l'étude des documents de planification à différentes échelles de la métropole de Détroit seront mis en relation avec les grands courants de la planification et avec des exemples de visions métropolitaines réussies aux Etats-Unis pour tenter de comprendre ce qui manque à l'aire urbaine pour devenir une métropole efficace.

Mots Clés : Détroit, USA, courants de planification, métropole, shrinking city, planification communicationnelle, banlieue, fragmentation, ségrégation, gouvernance métropolitaine